Backgrounder

BP-106E

CABINET COMMITTEES: RESTRUCTURING THE SYSTEM

WOLFGANG KOERNER
POLITICAL AND SOCIAL AFFAIRS DIVISION

FEBRUARY 1989

Library of Parliament
Bibliothèque du Parlement

Research Branch

90-01920/

The Research Branch of the Library of Parliament works exclusively for Parliament, conducting research and providing information for Committees and Members of the Senate and the House of Commons. This service is extended without partisan bias in such forms as Reports, Background Papers and Issue Reviews. Research Officers in the Branch are also available for personal consultations in their respective fields of expertise.

© Minister of Supply and Services Canada 1989

Cat. No. YM32-2/106E
ISBN 0-660-13286-9

CE DOCUMENT EST AUSSI
PUBLIÉ EN FRANÇAIS

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

TABLE OF CONTENTS

	Page
HISTORICAL CONSIDERATIONS	3
CABINET ORGANIZATION AND THE RESTRUCTURING OF COMMITTEES	7
THE TURNER MINISTRY	24
THE FIRST MULRONEY ADMINISTRATION	26
RECENT CHANGES	29

CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

CABINET COMMITTEES: RESTRUCTURING THE SYSTEM

Writing in 1867, Walter Bagehot noted that the prime feature of the Westminster tradition of government is that it is based not on the separation but on the "close union, the nearly complete fusion, of the executive and legislative powers." The body in which these powers are fused is the Cabinet, which: heads the executive, is composed of elected members of the House of Commons, controls the majority in Parliament, and, consequently, the processes of Parliament itself. Unlike the American system, the centralization of power is not built upon a system of checks and balances. Rather, according to Bagehot, "the English Constitution ... is framed on the principle of choosing a single sovereign authority, and making it good; the American upon the principle of having many sovereign authorities, and hoping that their multitude may atone for their inferiority." The Cabinet was described as a "combining committee -- a hyphen which joins, a buckle which fastens the legislative part of the state to the executive part of state."(1)

Although these reflections still have merit, the functions and structure of modern cabinets are significantly different from those of Bagehot's time. The executive of which he spoke, the Crown, is no longer a matter of central, or even passing, concern. For most Canadians the Cabinet's central importance now lies in its governing and representative

---

(1) See: Walter Bagehot, The English Constitution, The Fontana Library Edition, Collins, London, 1963, p. 220, 61. C.E.S. Franks, "Borrowing from the United States: Is the Canadian Parliamentary System Moving Towards the Congressional Model," American Review of Canadian Studies, Fall 1983, p. 201-214. David E. Smith, "The Federal Cabinet in Canadian Politics" in Michael S. Whittington and Glenn Williams, eds., Canadian Politics in the 1980s, 2nd edit., Methuen, Toronto, 1984.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

functions, while its role as advisor to the Crown is seldom considered and, when regarded, scarcely understood. At the same time, we should nevertheless keep in mind that the Cabinet, through the Prime Minister, "still formally advises the chief executive officer, the governor general, who always or almost always, takes that advice, for not to take it would create a constitutional crisis."(2)

Bagehot could also, with some justification, still call the Cabinet a board of control chosen by the House, and held responsible and accountable to it. At the time, governments in Britain were regularly defeated in Parliament, and often changed without elections. However, the growing rigidity of party discipline in both Britain and Canada has made this inter-election control largely ineffective, leaving the ultimate sanction with the electorate. In Canada, where the tradition of one-party dominance has been very strong, one might suggest that even this sanction is normally lacking.(3)

The principal functions of the federal Cabinet are to direct the business of Parliament, to administer the individual departments of government, to formulate and discuss policy, to pass orders-in-council, and, most importantly, to furnish initiative and leadership for the country and Parliament. While that task is considered to be the joint responsibility of the Cabinet and the Prime Minister, how well it is done and what character it assumes is the responsibility of the Prime Minister alone. In the Canadian system, the Prime Minister enjoys inordinate powers by tradition and, more recently, as a result of innovations in technology and institutions. The effective use of the media and the extra-parliamentary legitimation accorded a leader by leadership conventions, elevates the position of Prime Minister vis-ã-vis the Cabinet "to the point where the oft repeated claim that the PM is primus inter pares (first among equals) is no more descriptive of the position than Bagehot's buckle-and-hyphen metaphor is of the Cabinet."(4)

---

(2) Smith (1984), p. 351.

(3) Franks (1983), p. 203.

(4) Smith (1984), p. 360.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

The Prime Minister and the Cabinet are the critical centre of the executive arena and, in constitutional theory, are collectively responsible to Parliament for both new and ongoing policies. Thus, the Canadian Cabinet is a collective decision-making body in which ministers are collectively responsible to Parliament for general government policy and individually responsible for their own Cabinet portfolios and departmental programs. Despite the dominant position of the Prime Minister, there are strong norms of collective responsibility as well as norms pertaining to some rough, formal equality of all ministers in the Cabinet. Collectivity is reinforced not only by the growing complexity of government decision-making, but also by the fact that the Cabinet is a representative or legitimating institution. Traditionally, the Cabinet has always tried to represent the diverse regional and ethnic components of the Canadian population.(5)

HISTORICAL CONSIDERATIONS

According to David Smith, it is possible historically to identify three broad approaches to political leadership, each of which has affected the image Canadians have had of themselves and has implied a different role and function for the Cabinet. These approaches can be referred to as the personal, the accommodative and the pan-Canadian. The first was dominant approximately from the time of Confederation to the First World War, the second during the interwar and immediate post-Second World War periods and the third from the mid-1950s to the present.(6)

The personal approach is identified with the leadership of Macdonald and Laurier, both of whom were concerned with national expansion. For Macdonald this included the rounding out of the Union by incorporating new provinces and territories and by welding the whole into one economic unit through his tripartite National policy with its

---

(5) G. Bruce Doern and Richard W. Phidd, Canadian Public Policy: Ideas, Structure, Process, Methuen, Toronto, 1983, p. 168-169.

(6) Smith (1984), p. 360.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

protective tariff, transcontinental railway and accelerated immigration"; for Laurier, it entailed furthering that expansion through more aggressive immigration and settlement of the West. However, while their policies were national their "politics" were essentially local. They pioneered patronage politics to create a national party system that was intensely local in its interests and profoundly personal in its management by the party leader. Under Macdonald and Laurier, the Cabinet became a distributive mechanism for patronage. In the process, they created an effective party structure that lasted until the economic and social dislocations surrounding the First World War underscored its anachronism. Confronted by the challenge of the Progressives (65 of 235 seats in 1921), the Cabinet moved from being a "collective through which to channel gifts," to being the "...managing committee for the party in power."(7)

The accommodative approach was then ushered in by Mackenzie King, a man unusually alive to the divisive forces in Canadian society. Factors motivating the new approach included the conflict in "English-French elections" from 1890 onward, the conscription crisis in Quebec and the Liberal Party's split over it, and the farmer's revolt on the Prairies -- an area which up to 1917 had represented safe Liberal territory. Needless to say, King's experience as a labour conciliator also helped his understanding of the art of accommodation and compromise. Under his leadership, the Cabinet became an effective tool in helping both to thwart and co-opt the opposition.

> There is no dispute that King had no peer in the art of accommodation or compromise. Nor is there doubt that he used the Cabinet as one of his instruments and that he was supremely skilled in its use. He deflected the Progressives in the twenties in part by coopting two of their leaders (Forke and Crerar) and he similarly blunted the CCF threat in part by taking in Labour spokesman Humphrey Mitchell. Further, he defused a Quebec explosion over conscription through the help of his Quebec ministers, two of whom eventually resigned over this drawn-out question, and by the dismissal of the minister of National Defence (not from Quebec) who advocated conscription for overseas service before King believed the country was ready for it.(8)

---

(7) Ibid., p. 361.

(8) Ibid., p. 362.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Not only did the Cabinet become the locus for resolving domestic tensions but it also served as the directing arm of the Liberal party.(9)

Departmental autonomy was respected by both King and St. Laurent and, as a consequence, their ministers gained unprecedented independence at the same time as the growth of the Canadian government's activities and responsibilities increased their powers. Meanwhile, the bureaucracy penetrated the party by transmitting its values, objectives and procedures to the politician. The Liberals became what one analyst has called the "government party." However, this close union between party and state apparatus could not prevent the Liberal party, and the governments of King and St. Laurent, from failing to comprehend the growth of regionalism.(10)

The final approach to leadership, the pan-Canadian, represented a response to the rise in regionalism. This was evidenced by the creation of federal programs and departments to deal specifically with regional questions, as well as by the increased promotion of pan-Canadian policies. These latter went beyond constituency or group interests and touched individual Canadians wherever they lived in Canada. The shift in approach was characterized by John Diefenbaker's "One Canada," his appeal to "unhyphenated Canadianism," his national social policies (such as hospitalization) and other responses in the late 1950s and early 1960s that took as their premise the equal rights of all Canadians to have access to certain social goods. Diefenbaker also used the Prime Minister's appointment power to recognize distinctive, though previously ignored, groups in Canadian society. It was he who placed the first woman and the first Canadian of Ukrainian origin in the Cabinet, appointed the first Indian to the Senate, and appointed the first French Canadian as Governor General.(11)

This initial attempt at a pan-Canadian approach of governing was shortlived, laid to rest by the Quiet Revolution in Quebec.

---

(9) Ibid.

(10) Ibid.

(11) Ibid.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Diefenbaker's vision could not sanction treating Quebeckers any differently from other Canadians. His successors, on the other hand, were willing to ascribe a special status to Quebec.

> Both Lester Pearson and Pierre Trudeau accepted as a first principle that Canada was composed of two founding peoples. From this premise flowed a host of policies aimed at touching all Canadians through the medium of one or other of two official languages. Mr. Diefenbaker never accepted this Liberal view of Canada and, indeed, continued to fight it all his political life in part because of what he interpreted as its anti-British connotations. But he did accept the implementation of other pan-Canadian policies, applauding, for instance, the federal government's national medical care and pension plans.(12)

The "consensual" mould of politics, created by King, was further broken by Trudeau with the National Energy Program, constitutional reforms and with the entrenchment of a Charter of Rights. While the long-term implications of these policies remain unknown, they did entail some immediate costs and benefits. One of the costs, borne by the Liberals, was the loss of electoral support in the West; a region of the country where there had once been significant Liberal sympathy. On the benefit side, the increased access gained by French Canadians to federal institutions was substantial, a fact particularly true of the Cabinet. Under Pearson and Trudeau the number of French Canadian Ministers rose appreciably, as did the importance of the portfolios they held.(13)

What Smith's conceptualization of the different models of leadership indicates is the importance, not only of political personality, but also of the different uses to which the Cabinet can be put. As an instrument of government it is more than a body that passes orders-in-council or that superintends the administration of government. Because the Cabinet combines political and governmental power, "it occupies a unique position from which a leader can initiate and direct policies."(14)

---

(12) Ibid., p. 363.

(13) Ibid.

(14) Ibid.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

The description of Cabinet as "party-in-government" still holds true, although today the emphasis is more correctly placed on the government side than on the party side. This is largely due to the increasing importance of federal-provincial relations; an area where matters are resolved more through negotiation among governments than through intraparty bargaining. It is now commonplace for all ministers, and particularly the Prime Minister, to meet on a regular basis with their provincial counterparts, helping to make the politics of the federal Cabinet, like the politics of the country, more national than they once were.(15)

CABINET ORGANIZATION AND THE RESTRUCTURING OF COMMITTEES

The administration of the modern state apparatus has come to require increasingly sophisticated political and administrative structures. Given the importance of public policy, both on the economic and social fronts, it is not surprising that the Cabinet has become a "core institution" of the policy process; possessing the authority to set the broadest directions of public policy.(16) Nor is it surprising that as the Cabinet has proceeded to assume this role, its internal organization has changed dramatically.

An examination of key periods in Canadian history would appear to confirm not only the increasing importance of the Cabinet in

---

(15) Ibid., p. 366.

(16) Richard J. Van Loon and Michael S. Whittington, The Canadian Political System (2nd Ed.), McGraw-Hill Ryerson, 1976, p. 21. It is an interesting sidelight of the Canadian constitution that the Cabinet does not formally exist. The closest which the Constitution Act, 1867 comes to referring to the Cabinet function is in section 9, which provides that "the executive government and authority in and over Canada shall continue and be vested in the Queen," and section 11, which further provides for "the Queen's Privy Council for Canada" by whose aid or advice or with whose consent the executive government is to be exercised. Of course all Cabinet ministers are members of the Privy Council, but on the other hand the Privy Council, which also consists of all former ministers as well as a number of honorary appointees, rarely meets.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

policymaking, but also the increasing role which the Cabinet committee system has come to play in the policy process. Between 1945 and 1962, for example, the size of Cabinets remained relatively constant at 20, only seven more than the original 13-member Cabinet of Sir John A. Macdonald. After 1962, however, the size of federal Cabinets accelerated rapidly.

Table I

Date	Prime Minister	Size of Cabinet
1945	King	20
29 Aug 1945	King	20
15 Nov 1948	St. Laurent	20
24 Aug 1949	St. Laurent	21
17 Sep 1953	St. Laurent	20
21 Jan 1957	Diefenbaker	21
12 May 1958	Diefenbaker	21
09 Aug 1962	Diefenbaker	22
20 Apr 1963	Pearson	26
20 Apr 1968	Trudeau	24
06 Jul 1968	Trudeau	29
27 Nov 1972	Trudeau	30
08 Aug 1974	Trudeau	29
04 Nov 1976	Trudeau	32
01 Dec 1978	Trudeau	28
04 Jun 1979	Clark	29
05 Mar 1980	Trudeau	33
01 Jan 1983	Trudeau	35
30 Jun 1984	Turner	29
17 Sep 1984	Mulroney	40

Similarly there is a dramatic increase in the use of committees after 1962. Indeed, for many years after Confederation there were no committees at all. Then in 1896 Laurier appointed a committee of Cabinet ministers to work out a solution to the Manitoba schools crisis, and in 1897 he set up a committee to consider tariff policy. Borden made use of committees during the First World War. In addition to small ad hoc committees examining wheat markets and the possible government takeover of the CPR he divided the Cabinet into two sections, or "committees," each with 10 members and each chaired by the Prime Minister. One committee dealt with the prosecution of the war and the other prepared plans for postwar reconstruction. A more elaborate Cabinet committee system emerged

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

during the Second World War. An "Emergency Council" of the Cabinet was set up in 1938, and then in 1939 10 committees were formed, including the War committee, which had six members then, but grew to nine by 1945, with the Ministers of Defence, Finance, and Munitions serving on it throughout the war. While it was nominally merely a committee of the Cabinet, it made most of the important decisions about the conduct of the war. After the war all the committees set up in 1939 were replaced by four reconstruction committees. In addition in the early 1950s, as a result of the Financial Administration Act, Treasury Board and hence the related cabinet committee were established. Prime Minister St. Laurent, although a rare user of the committee format, pioneered a Cabinet Legislation Committee which was to see to the preparation and timetabling of legislation to ensure a distribution of legislation throughout the parliamentary year. Committees were used even less frequently under the Diefenbaker Administration and in effect the committee system lapsed until revived by Pearson in the 1960s.(17)

Towards the end of his premiership, Mr. Pearson had 10 standing committees of the Cabinet and a variety of special ad hoc committees. Three of the standing committees (External Affairs and Defence, Federal-Provincial Relations, and the Sessional Committee) were chaired by the Prime Minister and the other seven by senior ministers. Membership on the committees was not disclosed and the committees were designed to cover specific functional areas of governmental responsibility. Although there were some exceptions, committee membership was related to each minister's departmental responsibility.

Mr. Pearson altered the customary procedure, whereby matters would be discussed first by the full Cabinet and then sent to a committee if further study was necessary, by requiring that proposals be presented in the appropriate committee first. But all real decision-making still took place in the Cabinet itself; the committees could only make recommendations, which then had to be debated in Cabinet.

> And, in committees and cabinet alike, the system was closer to a federation of ministerial fiefdoms than to any real collective decision-making. A minister presented a proposed course of action in its final

(17) W.A. Matheson, The Prime Minister and the Cabinet, Methuen, Toronto, 1973, p. 85.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

> form, and the only real option his colleagues had was to approve or disapprove; there was little opportunity to explore alternatives or recommend detailed changes.(18)

Pearson also introduced a Priorities and Planning Committee in 1967 but it was too late in his premiership for it to be effective.

> The committee system under Mr. Pearson during this period was less than successful. Ministers were reluctant to spend a great deal of time discussing another minister's proposed legislation when they knew that it would be discussed again at a meeting of the full cabinet. In addition to the ten standing committees and two statutory committees (Treasury Board and Science), there were eleven ad hoc committees. Of these 24 committees, the Prime Minister acted as chairman of six and each minister served on from three to eleven. Mr. Drury, Minister of Industry, was chairman of two committees and a member of nine others, while Mr. Benson, Mr. Nicholson, and Mr. Winters each served on nine. The average number of committees on which a minister served was seven, and if these met regularly only to have their subject matter discussed again at a full cabinet meeting, one should not be surprised that attendance at committee meetings was not good. The minority government situation also affected the operation of the committee system in that there was constant political pressure on the ministers; the political implications of every proposal had to be taken into account carefully and the logical place to do this was in the full cabinet.(19)

The committee system established during the first Trudeau government was an extension of the earlier Pearson system but with some very important changes. There was a fundamental distinction between coordinating committees and subject-matter committees and the subject-matter committees were divided into standing committees and special or ad hoc committees. The key committee in the whole system was the Priorities and Planning Committee, which was to set the government's priorities and attempt to integrate departmental policies; the other coordinating committees were Federal-Provincial Relations, which dealt with government

---

(18) George Radwanski, Trudeau, Macmillan, Toronto, 1978, p. 156.

(19) Matheson (1973), p. 86.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

policies towards the provinces,(20) Treasury Board, which oversaw the implementation of the government's spending plans and supervised the management of the public service, and the Legislation and House Planning Committees, which reviewed all legislation before presentation to the House and planned the government's parliamentary strategy. The Priorities and Planning and Federal-Provincial Relations Committees were chaired by the Prime Minister, the Treasury Board by the President of the Treasury Board, and the Committee on Legislation and House Planning by the President of the Privy Council. To this group of committees was added the new Economic Development Committee, to be headed by a new coordinating Minister of Economic Development. It is interesting to note that the members of that committee were publicly named.

The four original subject committees were the Committee on External Policy and Defence, the Committee on Economic Planning (later Economic Policy), the Committee on Communications and Urban Affairs (later Science, Culture and Information), and the Committee on Social Policy. It was found that the responsibilities of the Committee on Economic Planning were excessive, and so an additional subject committee, the Committee on Government Operations, was formed. A number of ad hoc committees were also formed; for example, there was a semi-permanent Labour Relations Committee to deal with particularly serious national strikes, and there were special committees on western grain and on tax reform, which worked on the White Paper on Taxation and its implementation in 1969 and the early 1970s.

The Canadian system of Cabinet committees has always differed from the British in that Canada has had a very much smaller number of committees and the names and duties of the coordinating and standing committees have been publicly known. Also committee membership was essentially fixed by departmental function, although the Prime Minister was still left with some discretion. However, as in Britain, the membership on

---

(20) Although they were separate committees in theory, Federal-Provincial Relations, and Priorities and Planning were the same body in practice; they had exactly the same membership and the same meeting time, functioning in some weeks in one capacity and in some in the other. The chairman, in both capacities, was Trudeau himself. Radwanski (1978), p. 161.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Cabinet committees and the existence of ad hoc committees was not traditionally disclosed, the rationale being that: "the arrangements made by the Cabinet for the discharge of the business for which it is collectively responsible are matters for the Cabinet itself and are not customarily disclosed."(21) A more political reason was that the committees did not generally follow the principle of regional representation; secrecy avoided the problem of having groups and regions concerned that "their" minister was not functioning on the committees of greatest interest to them. By the 1970s the Canadian system had become somewhat automated in the sense that there was a fairly straightforward determination about which items would go to which committees, and progress from committee to cabinet was fairly routine. This did not mean that the Prime Minister could not exercise a good deal of influence over the process, but it was much more difficult for him to engage in the outright manipulation of committees which appears to be the practice in Britain.

The most important of the Trudeau cabinet committees pre-1980 was the Committee on Priorities and planning; indeed it has been likened to a sort of official "Inner Cabinet" (See Diagram I.) "Its smaller size, the eminence of its chairman, and the fact that the most powerful Cabinet ministers are its members make it a better forum for important discussions than a full-scale cabinet meeting where 25 to 30 ministers may be present."(22) Its main concern was with the development of broad policy objectives for the government and the assignment of priority rankings to these objectives. "The priorities are set in broad terms: objectives to be achieved, the amount of effort and resources to be directed toward each, the increase or decrease in the emphasis to be accorded to general areas of government action."(23) These decisions on overall objectives were then communicated to the other ministers and

---

(21) Canada, House of Commons, Debates, 18 June 1969, p. 10302. Quoted in Matheson, p. 89.

(22) Van Loon and Whittington (1976), p. 340.

(23) Gordon Robertson, "The Changing Role of the Privy Council Office," Canadian Public Administration, Vol. 14, Winter 1971, p. 495.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

departments with instructions to bring forward proposals for attaining the stated goals.

Of course, a very close relationship existed between the Committee on Priorities and Planning and the other Cabinet committees. This was a two-way relationship; that is, the decisions of the Committee on Priorities and Planning affected the deliberations of the other committees but according to the Secretary of the Treasury Board: "the programs and 'internal priorities' developed by the functional committees in turn become elements or considerations in the work of the Priorities and Planning Committee."(24) In many respects it was a unique committee; it was kept deliberately small and exclusive; ministers could not attend unless they were a member or had been invited to attend; and it had the power to review other committee decisions and to make recommendations.

> [Planning and Priorities]... is also the forum for deciding how trade-offs should be made when a situation or proposal creates a conflict between several objectives, and it serves as the cabinet's "supreme court" for adjudicating policy clashes between ministers. In addition, several types of issues -- personnel planning, budget planning, Throne Speech planning, or any particular problem Trudeau decides to single out -- go directly to ... [Priorities and Planning] rather than to one of the policy committees.(25)

One of the biggest changes from the Pearson system was that the committees could no longer just make recommendations which must then be debated by the full Cabinet: everything went to committees first, and they were expected to make provisional decisions. On each matter that it studied a committee had to give the Cabinet either a report -- that is, a decision -- or a recommendation. Prior to a committee meeting all ministers, including those not placed on the committee, were to be advised of the matters to be discussed, every minister was to have access to all the relevant documents which had been prepared by the Privy Council Office and any minister could attend any meeting of any committee he desired --

---

(24) A.W. Johnson, "The Treasury Board of Canada and the Machinery of Government of the 1970s," Canadian Journal of Political Science, Vol. 4, September 1971, p. 346.

(25) Radwanski (1978), p. 161.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Diagram I

Courtesy of P.M.O. May, 1976.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

the exception, already noted, being the Priorities and Planning Committee. This openness stands in contrast to the British practice, where committee attendance and deliberations are not made known to other Cabinet ministers who are not fortunate enough to sit on a committee.

In the Canadian case, the reports and recommendations of a Cabinet committee have generally been listed in an annex to the next Cabinet agenda. On receipt of the agenda, any minister may ask to have any provisional decision discussed and decided by the full Cabinet; where no such request is made, committee decisions are deemed to be decisions of the Cabinet and can become policy without any further debate. Thus the Prime Minister no longer has absolute control over the Cabinet agenda, but he does know ahead of time the kind of support and opposition any proposal is likely to have in the full Cabinet.(26) This knowledge is a very important tool which a Prime Minister can use in trying to shape a consensus in a Cabinet meeting, but it is much less draconian than the British system, where a minister needs the approval of the Prime Minister's handpicked chairman before a matter can be raised before the full Cabinet.

In the Trudeau Cabinet, if a committee was deeply divided or unprepared for some reason to make a decision, it could either refer the matter to the Priorities and Planning Committee, or give Cabinet a recommendation rather than a report; the recommendation told Cabinet what the committee was inclined to favour, but left it to the full Cabinet to discuss a final decision. According to one observer, "In practice, only about twenty per cent of the matters discussed in committee result in a recommendation rather than a report, which means that the Cabinet's time is left free to discuss only the thorniest and most contentious matters."(27)

> ... At the outset of the Trudeau regime it was noted that the committee system tended to function much as it did in the Pearson days. The various committees met weekly, and a large number of committee decisions were

---

(26) Matheson (1973), p. 88. Matheson noted that "the Prime Minister could leave certain decisions off the agenda if he wished, and Mr. Trudeau did so."

(27) Radwanski (1978), p. 159.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

> questioned by ministers in meetings of the full cabinet, even by ministers who had participated in the original decision. Consequently the system appeared to be breaking down. Ministers apparently were going to cabinet committee meetings unprepared to discuss matters on the agenda and then waiting to raise objections at full meetings. It was then decided that weekly committee meetings did not give ministers sufficient time to prepare; consequently most committees met every two weeks, ministers appeared to be better prepared, and fewer decisions were reviewed by the full cabinet. A former minister said, "If thirty decisions are taken by cabinet committees, twenty-two to twenty-five are not questioned in Cabinet."(28)

In another important innovation introduced by Mr. Trudeau committees were supposed to be presented with a variety of choices from which to make decisions. They were also to be provided with sufficient background material to allow all the ministers to form opinions and have some real involvement in the actual shaping of policies outside of their own departments.

> These changes shift the locus of much decision-making power from the senior echelons of the bureaucracy to the elected ministers. They also shift the exercise of power from the individual minister to a collectivity. A powerful, skilled minister may still be able to bull his proposals through cabinet unscathed, but he will at the very least have to explain them much more fully than in the past. Far more often, ministers now have a hand in shaping each other's policies, reaching into a colleague's proposals and saying, "You'll have to change such-and-such."(29)

However, all of this activity added to a minister's personal workload and there is evidence that many ministers had considerable difficulty coping with the vast amount of internal paperwork generated by

---

(28) Matheson (1973), p. 88.

(29) Radwanski (1978), p. 160. The shift in power from the civil service mandarins to the politicians may not be as significant as the above quotation suggests, but the system was certainly designed with that end in mind.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

this system,(30) especially if they were supposed to demonstrate some competence in fields beyond their own departments. Gordon Robertson has noted that compared with the situation in the Pearson cabinet, the Trudeau Cabinet was dealing with a larger volume of business and taking only half as many Cabinet meetings to do it. However, when the number of Cabinet committee meetings is taken into account, the total number of "minister-hours" devoted to the total executive function (in meetings) remained about the same.(31) This of course does not take into account the amount of time spent in preparation prior to these meetings.

Long before 1978 many observers were arguing that a full Cabinet of over 30 members was far too large and unwieldy a forum for making coherent and systematic decisions; their answer to this problem was a system of small, functional committees such as Mr. Trudeau introduced. In light of this the following conclusions by George Radwanski are instructive, outlining as they do both positive and negative features of the Trudeau committee system:

> Trudeau's reforms have succeeded, to a remarkable extent, in replacing improvisation with a structured, smoothly functioning decision-making machine. No proposal becomes policy until it has had thorough study by a committee whose small size and limited agenda make it a more efficient instrument of scrutiny than the full cabinet. An attempt is being made, for the first time, to treat each proposal not in isolation but in the context of a carefully constructed framework of objectives and priorities. The full cabinet is freed from the burden of routine clutter and given more time to concentrate on the most important matters. The involvement of ministers in each other's policies at a relatively early stage has increased cabinet cohesion when those policies later have to be defended, and has reduced the number of open cabinet splits.
>
> But all these improvements have been bought at a price. The increase in the number of stages each proposal must pass through, combined with Trudeau's

---

(30) R.M. Punnett, The Prime Minister in Canadian Government and Politics, Macmillan, Toronto, 1979, p. 74, cites Anthony Westell, Paradox: Trudeau as Prime Minister, Prentice-Hall, Scarborough, 1972, p. 111-113 and Judy LaMarsh, Memoirs of a Bird in a Gilded Cage, McClelland and Stewart, Toronto, 1969, p. 259-260.

(31) Robertson (1971), p. 496.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

insistence on full and rational debate, has lengthened the time it takes for any decision to come out of the system. The demands of committee work and the volume of cabinet documents to be studied have reduced the time ministers can devote to other duties, including running their own departments and staying in touch with the public. To get high marks in Trudeau's system, a minister must develop expertise not only in his own area of responsibility, but in the issues and operations of half a dozen other ministries -- and that imposes a crushing workload.

If the more collegial approach to decision-making increases cabinet solidarity, it also somewhat blurs individual ministerial responsibility. Since a minister is no longer the sole author of his department's action, he cannot as fully as in the past be held accountable by the prime minister or his colleagues for any failures.

It is possible, too, that collegial decision-making has actually changed what type of individual can thrive as a minister. This possibility is difficult to assess, because the new interrelationship of issues, even without Trudeau's structural changes, would have reduced the independence of ministers. But there is no doubt that Trudeau's system puts a premium on a different set of ministerial qualities than in the past: it is best suited not to the aggressive, independent, take-charge minister who decides what his department should be doing and battles it through to completion, but to a rather more bland, technocratic compromiser and team player who is prepared both to share his decision-making powers and to take the trouble to master the intricacies of his colleagues' portfolios.

.....

Trudeau has succeeded in turning the cabinet system into a smooth-running decision-making machine that is much better equipped mechanically for running the country than its predecessors. But the product of any machine is only as good as the quality of its essential components, and Trudeau's system makes such heavy demands on the intellects and energies of its ministers that they must be individuals of the highest calibre if the quality of actual decisions is to match the sophistication of the machinery. For a variety of reasons -- some Trudeau's fault, others largely beyond his control -- the general calibre of the members of his cabinet has become far from imposing.(32)

---

(32) Radwanski (1978), p. 163-165.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

There is one significant exception to the Cabinet committee system which concerns the legislation relating to the annual budget. Traditionally very few ministers were aware of the budget proposals with the exception of the Minister of Finance and the top officials within his Department. During the Diefenbaker government, even the Prime Minister and the rest of the Cabinet were not made aware of budget contents until a day or two before.(33) The normal practice was for the Minister of Finance and the officials in the Department of Finance to originate budget provisions. Normal procedure under the 1974-78 Trudeau administration apparently provided for the Minister about two weeks prior to its presentation to the House of Commons, with other members of the Cabinet to be briefed a few days before the budget speech.

Under the Liberals immediately prior to the 1979 election the Cabinet had nine standing committees, as indicated on the following page (see Diagram 2). With the coming to power of the Clark Conservatives in May of that year the structure and operations of the Cabinet were dramatically changed. Indeed one observer has stated in retrospect that the full Cabinet as an entity "almost disappeared during the brief span of the Progressive Conservative government in 1979-80."(34) While clearly an exaggeration, the statement demonstrates the definite shift in policy-making from the Cabinet as a whole to Cabinet committees which occurred during that period. The major structural innovations were the creation of an Inner Cabinet and two Ministries of State for Social and Economic Development, while the major change in process was the creation of the "envelope system" of financial and policy management.

Diagrams 3 and 4 contrast the Committee structure of the 1979 Clark Cabinet and the 1980 Trudeau Cabinet with that of the 1979

---

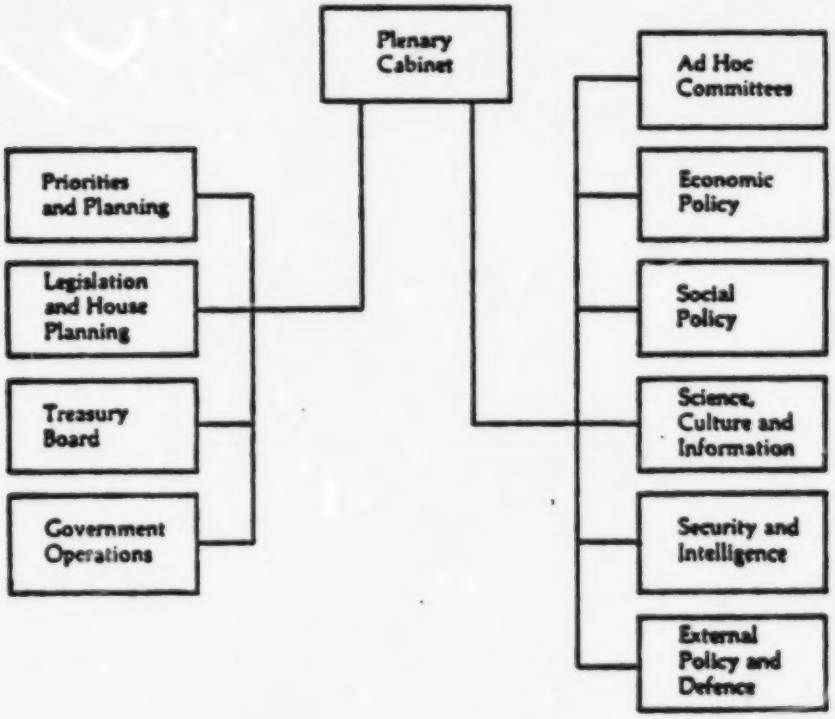
(33) Matheson (1973), p. 90. This practice is similar to the one followed in Great Britain, where the contents of the budget are revealed to the Cabinet a few days before the budget is brought down in the House.

(34) Richard J. Van Loon, "Kaleidescope in Grey: The Policy Process in Ottawa," in Whittington and Williams (eds.), Canadian Politics in the 1980s, Methuen, Toronto, 1981, p. 292.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Diagram 2

The Committee Structure of the Cabinet
(1979 Trudeau Version)



LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Diagram 3

The Committee Structure of the Cabinet
(1979 Clark Version)

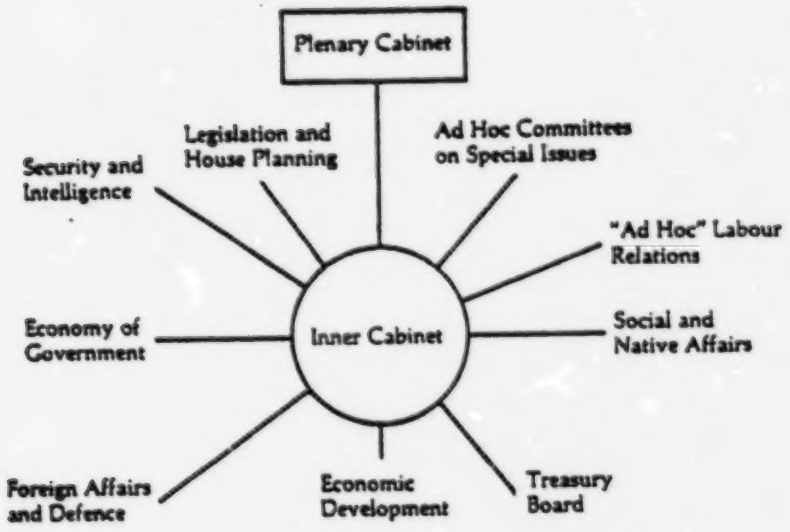
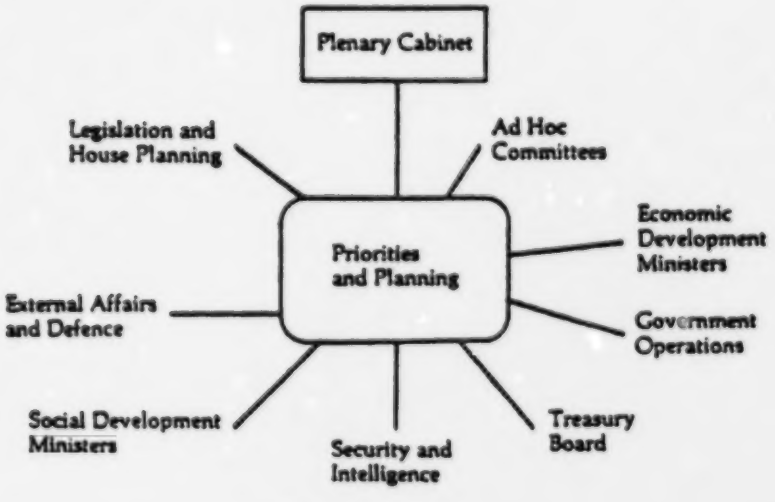


Diagram 4

The Committee Structure of the Cabinet
(1980 Trudeau Version)



LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Trudeau system.(35) In the Clark system, the normal flow of Cabinet business was from the sponsoring ministry to a newly-created committee (parallel to that of a Cabinet committee) of all deputy ministers in that particular sector. If it was not aborted there it would then be forwarded to the appropriate Cabinet committee by the sponsoring minister. After discussion there, a decision had to be prepared and forwarded to the Inner Cabinet. (These decisions were referred to as "Committee Recommendations" or "CRs".) In the short span of time in which the system operated these were nearly always approved, from which one could infer a significant delegation of real decision-making authority to the committees. Although the Trudeau preelection system had demonstrated some of these tendencies, it was not nearly as comprehensive or significant a decentralization process.

The "Inner Cabinet" concept, however, ran into difficulties almost immediately. While close observers of the system had always known that some committees were more equal than others, or, more precisely, that ministerial heavyweights were to be found on the Priorities and Planning Committee and a few others, this fact was hardly well-known outside Ottawa or among the general public. But with the identification of certain ministers as members of an Inner Cabinet in 1979 the whole country appeared to pay attention to who was "in" and who was not. Moreover, the problems of representation, already severe in the full Cabinet, were practically insurmountable with a group of only 12 ministers. Although in theory the idea was that the representation principle did not apply, (only merit did), this was not accepted in reality either by outsiders or by members of the party and caucus. Intensive lobbying to obtain a seat on the inner council for B.C. was only one example of the resulting fallout.

By contrast, the return of the Trudeau Liberals in 1980 and the subsequent assignment of Cabinet posts evoked no similar response, since the Inner Cabinet concept was discarded; yet in reality the Priorities and Planning Committee, which took its place, seemed once again to be a de facto Inner Cabinet comprising 12 ministers. In both cases the Prime Minister acted as chairman, with the Minister of Finance and the President of the Treasury Board automatic appointees. In addition the two

---

(35) Ibid.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

groups performed almost identical functions. Appearance, then, is obviously as important as content in some aspects of the Canadian political process.

It is difficult to draw many firm conclusions from the decentralized committee experience of 1979 since it did not have time to carry out many of its detailed policy decisions. However, in what one observer has termed an "evolutionary" rather than "revolutionary" process, this logical extension of rational decision-making would appear to merit further consideration.(36)

With respect to process, the introduction of the Policy and Expenditure Management (PEM) System of policy committees and resource envelopes by the Clark Conservatives was far more successful than the Inner Cabinet was with respect to structural reform. Not only did the Liberals subsequently indicate they had been considering such a move before their defeat, but the system was left virtually intact when they returned to power a year later. With minor cosmetic changes it continued to function.(37)

In both the Clark and Trudeau versions the dollar value for each envelope was decided upon by the Inner Cabinet/Committee on Priorities and Planning in the context of establishing the overall fiscal plan. Policy committees were assigned the responsibility for overseeing agencies' management of their programs, according to the program objectives. The departments and agencies were then to prepare and submit operational plans and strategic overviews to Treasury Board for review; in accord with the directives of the policy committees, Treasury Board then decided which proposals were to be undertaken. In the 1983 Trudeau Cabinet the Committee on Priorities and Planning then reviewed all Treasury Board Decisions and made a "final" decision on the entire package. Because the Liberals chose to maintain the envelope system on their return to power we have had a better opportunity to evaluate its effectiveness than was the case with the

---

(36) Van Loon (1981), p. 298.

(37) For a detailed comparison see The New Expenditure Management System, Department of Finance, 1977 and The Policy and Expenditure Management System, PCO, 1981.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Inner Cabinet or decentralized committee initiatives. In general it appears that, while criticisms have been made of specifics, such as which departments should be included in a particular envelope, a consensus has emerged to the effect that the envelope system has been a progressive measure in the ongoing attempt by elected officials to (1) regain control of policymaking and (2) improve accountability. For a critical appreciation of the envelope resource allocation process and its function in the overall planning cycle of the executive, see The Expenditure Management System Revisited (BP-108E).

THE TURNER MINISTRY

As noted above, the major structural reforms of Cabinet ushered in by Trudeau, have been essentially regarded as necessary and beneficial to the overall decision-making process. However, while these reforms are generally understood to have instituted much needed structure and control after the helter-skelter confusion of the Pearson years, some questioned whether the defects inherent in these virtues did not bring the whole exercise into question.

> In particular, the sophisticated and analytical demands and cumbersome procedures were seen as serious barriers to decisive action, resulting in the constant delay of "analysis paralysis." In the same way, the advent of collegiality, the insistence on collective decision-making within the committee system, is believed to have frustrated some capable ministers, and the allegedly dominant role of certain senior PCO officials to have disheartened, even driven to early retirement, talented departmental officials.(38)

Needless to say, structural form does not always make for desired substance. It was perhaps with such problems in mind that Prime Minister John Turner went about restructuring the cabinet during his short Ministry. In order to make better use of the time of ministers in Cabinet, steps were to be taken to:

---

(38) Richard D. French, How Ottawa Decides (2nd Edit.), James Lorimer and Company, Toronto, 1984, p. 8.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

1) Clearly define and wherever possible to strengthen the authority of Ministers.

2) Reduce the number of items coming before Cabinet.

3) Reduce the number of submissions to Treasury Board.

4) Simplify the Cabinet papers system by limiting the basic decision document to an executive summary and by discontinuing the practice of central agency officials circulating "assessment notes" to Cabinet committees.

5) Reduce the role of the so-called Cabinet "mirror committees" of Deputy Ministers and the number of officials who can attend Cabinet and Cabinet Committee Meetings.(39)

In line with the above, Mr. Turner reduced the number of Cabinet Ministers from 35 to 29 and the number of Cabinet committees from 13 to 10. He then also did away with the Ministry of State for Economic and Regional Development and the Ministry of State for Social Development. The Cabinet committees that were disbanded included Communications, Labour Relations, and the Western Affairs Committee of Cabinet. Communications issues and their coordination were to be the responsibility of the four Cabinet Policy Committees and their Chairmen, as well as of the Cabinet as a whole. Labour relations were to be dealt with by an ad hoc committee of ministers when required and the Western Affairs Committee was to be replaced by a more broadly-based advisory council outside the Cabinet system.(40)

The 10 Cabinet Committees then consisted of the following;

Policy Committees

Cabinet Committee on Priorities and Planning. (Chaired by the Prime Minister.)

Cabinet Committee on Economic and Regional Development.

Cabinet Committee on Social Development.

---

(39) Press Release, Office of the Prime Minister, 30 June 1984.

(40) Ibid.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Cabinet Committee on Government Operations.

Cabinet Committee on Foreign and Defence Policy.

Central Standing Committees

Special Committee of Council.

Treasury Board.

Cabinet Committee on Legislation and House Planning.

Others

Cabinet Committee on Security and Intelligence. (Chaired by the Prime Minister.)

Cabinet Committee on the Public Service. (Chaired by the Prime Minister.)

THE FIRST MULRONEY ADMINISTRATION

With the first Mulroney administration, in September 1984, changes were again made. Given the size of the Conservative caucus, Cabinet parsimony had to be sacrificed on the altar of political expediency, with Cabinet membership increasing from 29 to 40. However, Cabinet Committees were initially reduced to nine. The Cabinet Committee on Foreign and Defence Policy was disbanded and responsibility within Cabinet for the consideration of foreign and defence policy was assigned to the Cabinet Committee on Priorities and Planning.(41) The demise of this committee was not to last long, however, and prior to prorogation in 1986 Prime Minister Mulroney's Cabinet structure consisted of 11 committees:(42)

---

(41) Press Release, Office of the Prime Minister, 17 September 1984.

(42) Ian Clark, "Recent Changes In The Cabinet Decision-Making System," PCO, Dec. 1986, p. 8.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

1) Priorities and Planning (Chaired by the Prime Minister)
2) Federal-Provincial Relations
3) Communications
4) Legislation and House Planning
5) Privatization, Regulatory Affairs and Operations
6) Foreign and Defence Policy
7) Economic and Regional Development
8) Social Development
9) Treasury Board
10) Special Committee of Council
11) Security and Intelligence (Chaired by the Prime Minister).

Other changes concerning the Cabinet included the appointment of a Deputy Prime Minister who was to assume a substantial role and authority in the Ministry. The authority of the Deputy Prime Minister is reflected in his position as first Acting Prime Minister, Vice-Chairman of Cabinet, and Vice-Chairman of the Cabinet Committee on Priorities and Planning. The Deputy Prime Minister also serves as Chairman of the Special Committee of Council, the Cabinet committee which deals with regulations and most orders-in-council, as well as being an ex-officio member of all Cabinet policy committees.(43)

Under this structure, four committees, along with Treasury Board, were involved with the Policy and Expenditure Management System. The Priorities and Planning Committee had an overall executive committee role. Its responsibilities included setting envelope levels, ratifying committee decisions and, in general, coordinating the work of the other Cabinet committees within the context of the Government's program. The Priorities and Planning Committee also performed a policy committee function, for those issues which the Prime Minister deemed to be best dealt with in the Cabinet committee that he chairs. The other policy committees

---

(43) Press Release, 17 September 1984.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

were Economic and Regional Development (chaired by the President of the Treasury Board, Social Development (chaired by the Minister of National Health and Welfare), and the Cabinet Committee on Foreign and Defence Policy (chaired by the Secretary of State for External Affairs).(44)

In those instances where ministerial task forces or subcommittees were established to examine a particular issue, the reports were referred to a full committee, such as Priorities and Planning, for consideration. Recent examples included the Subcommittee on Trade Negotiations, which reported to Priorities and Planning, and the Ministerial Committee on the Development of the Montreal region, which reported to Economic and Regional Development.(45)

The rules for attendance at Cabinet and Cabinet committee meetings place limits on which officials may attend, and for what purposes. The winding up of sectoral mirror committees of Deputy Ministers in 1984 meant that there would no longer be a regular review of Cabinet committee items by officials in advance of ministerial discussion.(46)

However, there are still forums which permit regular consultation among officials. The Coordinating Committee of Deputy Ministers is chaired by the Secretary to the Cabinet and includes the Deputies from Finance, the Treasury Board Secretariat, External Affairs, Justice, and the Federal-Provincial Relations Office. Its purpose is to keep the heads of the central agencies informed of the collective concerns of the Government. Other regular forums include the weekly Deputy Ministers' Breakfast and the monthly Deputy Ministers' Luncheon hosted by the Secretary to the Cabinet. These provide an opportunity for Deputies to conduct informal business and discuss issues of general interest. There are also two committees of officials, the Committee of Senior Officials on Executive Personnel in the Public Service and the Senior Personnel Advisory Committee, which deal with senior personnel matters, as well as the Treasury Board Senior Advisory Committee.(47)

---

(44) Clark (1986), p. 9.

(45) Ibid.

(46) Ibid., p. 21.

(47) Ibid., pp. 22-23.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

RECENT CHANGES

Changes for the new Parliament include the creation of four new policy committees, each "with a smaller membership and sharper focus than the large economic and social policy committees which they replace." The new committees are:

- Environment
- Economic Policy
- Cultural Affairs and National Identity
- Human Resources, Income Support and Health

The overall complement of committees has grown from 11 to 15. Following is a list of the new committees along with a brief description of their "officially" designated functions.

> Priorities and Planning is responsible for determining the Government's overall agenda and major policies. It is chaired by the Prime Minister and has 18 other members.
>
> Expenditure Review is a newly established committee. It is mandated to ensure that the Government's expenditures continue to be directed to its highest priorities, and that expenditure control continues to contribute to deficit reduction. It is chaired by the Prime Minister and has 7 other members.
>
> Operations reviews the Government's weekly agenda to ensure proper coordination in responding to issues and developing new policies. It is chaired on behalf of the Prime Minister by the Deputy Prime Minister and has 7 other members.
>
> Communications considers the most appropriate means of ensuring that policy and program initiatives are effectively communicated to the public and that the overall program of the Government is presented in a coherent fashion. The Committee is chaired by the Leader of the Government in the Senate and Minister of State for Federal Provincial Relations. It has 7 other members.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Economic Policy is a new committee focused on policies to help industry in all parts of Canada become more competitive and take full advantage of the new opportunities offered by the Free Trade Agreement with the United States. It is chaired by the President of the Treasury Board and has 12 other members.

Environment is a new committee mandated to manage the Government's environmental agenda and ensure that government policies, programs and other initiatives to which the federal government may be asked to provide support are fully compatible with the Government's environmental objectives. It is chaired by the Minister of the Environment and has 9 other members.

Cultural Affairs and National Identity is a new committee. It has been formed to ensure a sharp focus for the Government's role in assisting Canadians to foster their sense of nationhood. It is chaired by the Minister of Communications and has 8 other members.

Federal-Provincial Relations deals with issues and initiatives that affect the federal government's relations with the provinces. It is Chaired by the Leader of the Government in the Senate and Minister of State for Federal Provincial Relations and has 9 other members.

Foreign and Defence Policy oversees initiatives and other matters related to our international affairs and defence requirements and commitments. It is chaired by the Secretary of State for External Affairs and has 9 other members.

Human Resources, Income Support and Health is a new committee. Its focus is the development of policies and programs to help the Canadian workforce adapt to the requirements of an increasingly competitive international environment, to ensure adequate support for less fortunate Canadians and to ensure that the health of Canadians is safeguarded. It is chaired by the Minister of National Health and Welfare and has 10 other members.

Legislation and House Planning plans the Government's Parliamentary program and reviews draft legislation. It is chaired by the Minister of Justice and has 9 other members.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Security and Intelligence provides policy oversight of the government activities designed to protect the interests and internal security of the country and the security of government institutions. It is chaired by the Prime Minister and has 8 other members.

Special Committee of Council considers and approves submissions to the Governor in Council, essentially Orders in Council and regulations made pursuant to statutory authority. Henceforth this committee will also provide policy direction for the streamlining of the Government's extensive regulatory activities, and review proposals for the privatization of Crown Corporations. It is chaired by the Deputy Prime Minister and President of the Privy Council and has 11 other members.

Trade Executive provides guidance in the development of Canada's approach to its international trading obligations and opportunities. It is chaired by the Minister for International Trade and has 6 other members.

Treasury Board is a statutory committee of the Privy Council. As such it has legal responsibility for the authorization of expenditures and is generally responsible for allocating resources to support the approved policies and programs of the Government. It is responsible for the standards for the management of the Public Service and is its employer. It is chaired by the President of the Treasury Board and has 5 other members and 6 alternate members.

Étude générale

BP-106F

LES COMITÉS DU CABINET: LA RESTRUCTURATION DU SYSTÈME

WOLFGANG KOERNER
DIVISION DES AFFAIRES POLITIQUES ET SOCIALES

FÉVRIER 1989

Bibliothèque du Parlement
Library of Parliament

Service de recherche

Le Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement travaille exclusivement pour le Parlement, effectuant des recherches et fournissant des informations aux parlementaires et aux comités du Sénat et de la Chambre des communes. Entre autres services non partisans, il assure la rédaction de rapports, de documents de travail et de bulletins d'actualité. Les attachés de recherche peuvent en outre donner des consultations dans leurs domaines de compétence.

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1989

N° de cat. YM32-2/106F
ISBN 0-660-92686-5

THIS DOCUMENT IS ALSO
PUBLISHED IN ENGLISH

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

TABLE DES MATIÈRES

	Page
CONSIDÉRATIONS HISTORIQUES.....	3
L'ORGANISATION DU CABINET ET LA RESTRUCTURATION DES COMITÉS.....	8
LE GOUVERNEMENT TURNER.....	26
LE PREMIER GOUVERNEMENT MULRONEY.....	29
CHANGEMENTS RÉCENTS.....	31

CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

LES COMITÉS DU CABINET: LA RESTRUCTURATION DU SYSTÈME

Walter Bagehot écrivait en 1867 que le gouvernement de Westminster avait pour caractéristique principale non pas la séparation, mais au contraire "l'étroite union, la fusion quasi complète des pouvoirs exécutif et législatif". Le creuset où ces pouvoirs fusionnent est le Cabinet, qui est à la tête du pouvoir exécutif. Il se compose de députés de la Chambre des communes, détient une majorité au Parlement et, par conséquent, oriente les travaux du Parlement lui-même. Contrairement à ce qui se produit dans le système américain, la centralisation du pouvoir n'est pas fondée sur un système de freins et de contrepoids. En effet, selon Bagehot, "la Constitution anglaise [...] repose sur le principe du choix d'une seule autorité souveraine, qui doit bien s'acquitter de ses fonctions; les Américains préfèrent, eux, le principe de la répartition des pouvoirs entre une multitude d'autorités souveraines, en espérant que leur nombre compensera leur infériorité". Bagehot décrit le Cabinet comme un "comité unificateur - un trait d'union, une boucle qui attache le corps législatif de l'État à son organe exécutif(1)".

Même si ces réflexions ont encore une certaine résonance, les fonctions et la structure des cabinets modernes sont sensiblement différentes de celles qu'a connues Bagehot. L'exécutif dont il parle, la Couronne, ne revêt plus une importance primordiale, ni même passagère. Pour

---

(1) Voir Walter Bagehot, The English Constitution, The Fontana Library Edition, Londres, Collins, 1963, p. 220 et 261; C.E.S. Franks, "Borrowing from the United States: Is the Canadian Parliamentary System Moving Towards the Congressional Model?", American Review of Canadian Studies, automne 1983, p. 201-214; David E. Smith, "The Federal Cabinet in Canadian Politics", Canadian Politics in the 1980s, Michael S. Whittington et Glen Williams (éd.), 2e éd., Toronto, Methuen, 1984.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

la plupart des Canadiens, le rôle central du Cabinet réside maintenant dans ses fonctions de direction et de représentation, tandis que son rôle de conseiller de la Couronne est presque oublié et, lorsqu'on l'évoque, à peine compris. Parallèlement, il faut néanmoins garder à l'esprit que le Cabinet, par l'intermédiaire du premier ministre, "continue officiellement à conseiller le chef de l'exécutif, soit le gouverneur général, qui, toujours ou presque, tient compte de cet avis, au risque de provoquer une crise constitutionnelle s'il agissait autrement(2)".

Bagehot pourrait également, et avec quelque raison, qualifier encore le Cabinet de comité de contrôle choisi par la Chambre, envers laquelle il est responsable et comptable. À son époque, les gouvernements britanniques étaient régulièrement défaits au Parlement et, souvent, changeaient sans le recours à des élections. Toutefois, en raison de la rigidité croissante de la discipline de parti à la fois en Grande-Bretagne et au Canada, ce mode de contrôle entre les élections est devenu largement inefficace, laissant ainsi la sanction finale à l'électorat. Au Canada, où la tradition de la prédominance d'un parti est très forte, on pourrait dire que même cette sanction n'existe normalement pas(3).

Les principales fonctions du Cabinet fédéral sont de planifier les travaux du Parlement, d'administrer chaque ministère du gouvernement, de formuler des politiques et d'en discuter, de prendre des décrets et, ce qui est le plus important, de prendre des initiatives et de tracer la voie que suivront le pays et le Parlement. Bien que cette tâche soit considérée comme la responsabilité conjointe du Parlement et du premier ministre, c'est le premier ministre seul qui lui donne sa forme et veille à son exécution. Dans le système canadien, le premier ministre jouit traditionnellement d'un pouvoir démesuré que les innovations récentes d'ordre technologique et institutionnel ont encore élargi. L'utilisation efficace des médias et la légitimité extra-parlementaire conférée aux chefs de parti par les congrès à la direction ont accru le prestige du premier ministre par rapport au Cabinet "au point que l'affirmation si souvent répétée que le premier ministre est primus inter pares (premier entre ses

---

(2) Smith (1984), p. 351.

(3) Franks (1983), p. 203.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

pairs) n'est pas plus descriptive de son rôle que la boucle et le trait d'union de Bagehot ne le sont de celui du Cabinet(4)".

Le premier ministre et le Cabinet sont le point focal du pouvoir exécutif et, en théorie constitutionnelle, sont collectivement responsables envers le Parlement de leurs politiques nouvelles et déjà établies. Le Cabinet canadien est donc un organe décisionnel collectif où les ministres sont collectivement responsables envers le Parlement de la politique gouvernementale générale et, individuellement, de leur propre portefeuille et des programmes de leur ministère. Malgré la suprématie du premier ministre, il existe des normes strictes de responsabilité collective ainsi que des normes établissant une certaine égalité officielle entre tous les ministres du Cabinet. Ce caractère collectif est renforcé non seulement par la complexité croissante de la prise de décision gouvernementale, mais aussi par le fait que le Cabinet est une institution de représentation ou de légitimation. Traditionnellement, le Cabinet a toujours essayé de représenter les divers éléments régionaux et ethniques de la population canadienne(5).

CONSIDÉRATIONS HISTORIQUES

Selon David Smith, il est possible, sur le plan historique, de distinguer trois grands types de direction politique au Canada. Chacun d'eux a influé sur la conception que les Canadiens se sont faite d'eux-mêmes et a comporté des fonctions et un rôle différents pour le Cabinet. L'un d'eux peut être qualifié de direction personnelle, l'autre, de direction conciliante et, le troisième, d'approche pancanadienne. Le premier a prévalu de la Confédération jusqu'à la Première Guerre mondiale; le deuxième a caractérisé l'entre-deux-guerres et la période qui a suivi

---

(4) Smith (1984), p. 360.

(5) G. Bruce Doern et Richard W. Phidd, Canadian Public Policy: Ideas, Structure, Process, Toronto, Methuen, 1983, p. 168-169.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

immédiatement la Seconde Guerre mondiale, et le troisième s'applique depuis le milieu des années 50(6).

L'approche personnelle a caractérisé les gouvernements de Macdonald et de Laurier qui, tous deux, s'intéressaient à l'expansion nationale. Pour Macdonald, il fallait parfaire l'Union en incorporant de nouvelles provinces et de nouveaux territoires et en fusionnant le tout en une seule entité économique grâce à une politique nationale à trois volets: tarif protectionniste, chemin de fer transcontinental et immigration accélérée. Pour Laurier, il s'agissait de favoriser cette expansion au moyen d'une immigration plus intensive et de la colonisation de l'Ouest. Toutefois, bien que les politiques de ces gouvernements aient eu une portée nationale, leur façon de "faire de la politique" était essentiellement à caractère local. Ils ont été les pionniers du favoritisme pour créer un système de parti national intensément attaché aux intérêts locaux et profondément soumis à la personnalité de son chef. Sous Macdonald et Laurier, le Cabinet est devenu une machine à distribuer les faveurs. Ces deux chefs ont ainsi créé des partis efficacement structurés qui ont duré jusqu'à ce que les remous économiques et sociaux qui ont entouré la Première Guerre mondiale aient souligné leur anachronisme. Confronté au défi des Progressistes (65 des 235 sièges en 1921), le Cabinet a cessé d'être "un organe collectif dispensateur de faveurs pour devenir un comité de direction au service du parti au pouvoir(7)".

L'approche conciliante a vu le jour avec Mackenzie King, homme extraordinairement sensible aux forces de division de la société canadienne. Parmi les facteurs qui ont justifié cette nouvelle approche, on peut citer les conflits électoraux français-anglais à partir de 1890, la crise de la conscription au Québec et les dissensions au sein du Parti libéral à ce sujet, ainsi que la révolte des agriculteurs des Prairies, château-fort libéral jusqu'en 1917. Inutile de dire que l'expérience de King comme conciliateur dans les différends syndicaux l'avait également aidé à comprendre l'art de la conciliation et du compromis. Sous sa

---

(6) Smith (1984), p. 360.

(7) Ibid., p. 361.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

direction, le Cabinet est devenu un instrument efficace qui a aidé à contrecarrer l'opposition et même à la gagner à sa cause.

> Sans contredit, King n'avait pas son pareil dans l'art de la conciliation ou du compromis. Nul doute non plus qu'il ait utilisé le Cabinet comme un de ses instruments et qu'il ait été un expert en la matière. Il déjoua les Progressistes dans les années 20 en partie en obtenant la défection de deux de leurs dirigeants (Forke et Crerar) et il neutralisa en partie la menace du CCF en gagnant à sa cause le porte-parole des travailleurs Humphrey Mitchell. En outre, il désamorça une situation explosive au Québec suscitée par la conscription, grâce à l'aide de ses ministres québécois dont deux finirent par démissionner au sujet de cette question qui ne cessait de refaire surface, et en renvoyant son ministre de la Défense nationale, qui ne venait pas du Québec et qui avait défendu la conscription pour le service outre-mer avant que King soit convaincu que le pays était prêt à prendre un tel virage(8).

Non seulement le Cabinet était-il devenu le lieu où se réglaient les tensions nationales, mais il servait aussi d'organe directeur pour le Parti libéral(9).

L'autonomie ministérielle a été respectée par King et par Saint-Laurent, ce qui a conféré à leurs ministres une indépendance jamais égalée à un moment où la croissance de l'activité et des responsabilités du gouvernement canadien augmentait leurs pouvoirs. Entre-temps, la bureaucratie s'immisçait dans le Parti en transmettant ses valeurs, ses objectifs et ses procédures aux hommes politiques, et les Libéraux devenaient ce qu'un analyste a appelé le "parti gouvernemental". Toutefois, malgré cette union étroite entre le parti et l'appareil de l'État, le Parti libéral et les gouvernements de King et de Saint-Laurent ne sont pas arrivés à saisir la montée du régionalisme(10).

La dernière approche de la direction du pays, l'approche pancanadienne, a été une réaction à la montée du régionalisme. En font foi

---

(8) Ibid., p. 362.

(9) Ibid.

(10) Ibid.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

la création de programmes et de ministères fédéraux pour traiter précisément des questions régionales, ainsi que la promotion accrue de politiques pancanadiennes. Ces dernières dépassaient les intérêts des circonscriptions ou des groupes particuliers et touchaient chaque Canadien où qu'il vive au pays. Le changement d'approche fut caractérisé par la devise "Un seul Canada" de John Diefenbaker, son appel à un canadianisme sans distinction d'origine, ses politiques sociales nationales (comme l'assurance-hospitalisation) et d'autres mesures prises à la fin des années 50 et au début des années 60 qui reposaient sur l'égalité des droits de tous les Canadiens quant à l'accès à certains services sociaux. Diefenbaker s'est également servi du pouvoir de nomination réservé au premier ministre pour honorer des groupes distinctifs jusque-là ignorés par la société canadienne. C'est lui qui a nommé la première femme et le premier Canadien d'origine ukrainienne au Cabinet, le premier Indien au Sénat, et le premier Canadien français au poste de gouverneur général(11).

Ces premiers efforts visant à instituer un mode pancanadien de gouvernement ont été de courte durée, en raison de la Révolution tranquille au Québec. Diefenbaker ne pouvait pas admettre qu'on traite les Québécois différemment des autres Canadiens. Ses successeurs, par contre, étaient disposés à accorder un statut spécial au Québec.

> Lester Pearson et Pierre Trudeau ont accepté comme principe fondamental que le Canada était composé de deux peuples fondateurs. De cette prémisse ont découlé une foule de politiques destinées à toucher tous les Canadiens grâce à l'une ou l'autre des deux langues officielles. M. Diefenbaker n'a jamais accepté cette vue libérale du Canada, continuant même à la combattre pendant toute sa vie politique en partie à cause de la connotation antibritannique qu'il croyait y déceler. Mais il a accepté la mise en oeuvre des autres politiques pancanadiennes; il a applaudi, par exemple, aux régimes nationaux de pensions et d'assurance-santé(12).

---

(11) Ibid.

(12) Ibid., p. 363.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Le moule politique reposant sur le consensus créé par King a été brisé à nouveau par Trudeau avec son Programme énergétique national, sa réforme constitutionnelle et l'enchâssement de la Charte des droits. On ne connaît pas encore les répercussions à long terme de ces politiques, qui comportaient toutefois des inconvénients et des avantages immédiats. L'un de ces inconvénients, pour les Libéraux, a été la perte de l'appui électoral de l'Ouest, région du pays qui avait déjà été très sympathique à la cause libérale. Du côté des avantages, les Canadiens français ont eu de plus en plus accès aux institutions fédérales, particulièrement au Cabinet; sous Pearson et Trudeau, le nombre de ministres canadiens-français a augmenté de façon appréciable, en même temps que l'importance des portefeuilles qu'ils détenaient(13).

La conceptualisation par Smith des différents modèles de gouvernement fait ressortir l'importance non seulement de la personnalité politique, mais également des différents usages qu'on peut faire du Cabinet. Comme instrument du gouvernement, il est plus qu'un organisme qui émet les décrets ou qui supervise l'administration du gouvernement. Du fait qu'il allie le pouvoir politique au pouvoir gouvernemental, "il occupe une position unique à partir de laquelle un chef peut élaborer et prescrire des politiques(14)".

La description du Cabinet comme "le parti au pouvoir" tient toujours, même si l'on insiste davantage aujourd'hui, à juste titre, sur l'aspect gouvernemental plutôt que sur l'aspect partisan. Cet état de choses est principalement dû à l'importance croissante des relations fédérales-provinciales, domaine où les questions sont résolues plus par la négociation entre gouvernements que par des tractations entre partis. Il est maintenant fréquent de voir les ministres, et particulièrement le premier ministre, rencontrer régulièrement leurs homologues provinciaux, ce qui contribue à rendre la politique du Cabinet fédéral, tout comme celle du du pays, plus nationale qu'elle l'était auparavant(15).

---

(13) Ibid.

(14) Ibid.

(15) Ibid., p. 366.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

L'ORGANISATION DU CABINET ET LA RESTRUCTURATION DES COMITÉS

L'administration de l'État moderne a nécessité la mise en place de structures politiques et administratives de plus en plus perfectionnées. Étant donné l'importance économique et sociale de la politique publique, il n'est pas étonnant que le Cabinet soit devenu une "institution clé" du processus politique, dotée du pouvoir de définir les grandes orientations politiques(16), et que son organisation interne se soit considérablement modifiée pour lui permettre d'assumer ce rôle.

L'étude des périodes déterminantes de l'histoire canadienne semble confirmer non seulement l'importance croissante du Cabinet dans l'élaboration de la politique, mais aussi l'extension du rôle dévolu aux comités du Cabinet. Entre 1945 et 1962, par exemple, la composition des cabinets est demeurée relativement constante: environ 20 membres au total, 7 de plus seulement que le premier cabinet de sir John A. Macdonald, qui en comptait 13. Toutefois, après 1962, la taille des cabinets fédéraux a rapidement augmenté, comme le montre le tableau 1.

Parallèlement, l'importance du rôle des comités a beaucoup augmenté après 1962. En fait, pendant de nombreuses années après la Confédération, aucun comité n'existait encore. En 1896, Laurier nomma un comité de ministres du Cabinet chargé de trouver une solution à la crise scolaire du Manitoba et, en 1897, il confia à un autre comité l'examen de la politique tarifaire. Borden se servit aussi de comités pendant la Première Guerre mondiale. En plus de petits comités spéciaux chargés d'examiner les

---

(16) Richard J. Van Loon et Michael S. Whittington, The Canadian Political System, 2e éd., Toronto, McGraw-Hill Ryerson, 1976, p. 21. Au sujet de la constitution canadienne, il est intéressant de noter que le Cabinet n'a aucune existence officielle. Les seules dispositions de la Loi constitutionnelle de 1867 qui traitent, pour le moins indirectement, des fonctions du Cabinet sont l'article 9 ("À la Reine continueront d'être et sont par les présentes attribués le gouvernement et le pouvoir exécutif du Canada") et l'article 11, qui prévoit l'existence du "Conseil privé de la Reine pour le Canada" avec l'aide, l'avis ou le consentement duquel le pouvoir exécutif doit être exercé. Sans doute, tous les ministres du Cabinet sont membres du Conseil privé, mais d'un autre côté, le Conseil privé, qui se compose en outre de tous les anciens ministres ainsi que d'un certain nombre de membres honoraires, se réunit rarement.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Tableau 1

Date		Premier ministre	Total des membres du Cabinet
1945		King	20
29 août	1945	King	20
15 nov.	1948	Saint-Laurent	20
24 août	1949	Saint-Laurent	21
17 sept.	1953	Saint-Laurent	20
21 janv.	1957	Diefenbaker	21
12 mai	1958	Diefenbaker	21
9 août	1962	Diefenbaker	22
20 avr.	1963	Pearson	26
20 avr.	1968	Trudeau	24
6 juill.	1968	Trudeau	29
27 nov.	1972	Trudeau	30
8 août	1974	Trudeau	29
4 nov.	1976	Trudeau	32
1er déc.	1978	Trudeau	28
4 juin	1979	Clark	29
5 mars	1980	Trudeau	33
1er janv.	1983	Trudeau	35
30 juin	1984	Turner	29
17 sept.	1984	Mulroney	40

marchés du blé et la possibilité d'une prise de contrôle des chemins de fer du Canadien Pacifique par le gouvernement, il divisa le Cabinet en deux sections ou "comités" comptant chacun 10 membres et présidés par le premier ministre. L'un d'eux s'occupait des questions liées à la guerre et l'autre, des plans de reconstruction d'après-guerre. La Seconde Guerre mondiale a ouvert la voie à un système plus structuré de comités du Cabinet. En 1938, un "conseil d'urgence" du Cabinet a été créé puis, en 1939, dix comités ont vu le jour, dont le Comité de la guerre. Celui-ci, qui se composait alors de six membres, en comptait neuf en 1945, y compris les ministres de la Défense, des Finances et des Munitions, qui y avaient siégé pendant toute la guerre. Il semblait n'être qu'un simple comité du Cabinet, mais c'est lui qui a pris la plupart des décisions importantes touchant la conduite de la guerre. Celle-ci terminée, tous les comités créés en 1939 ont été remplacés par quatre comités chargés de la

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

reconstruction. En outre, l'adoption de la Loi sur l'administration financière, au début des années 50, a entraîné la création du Conseil du Trésor et, partant, du comité connexe. Le premier ministre Saint-Laurent a rarement eu recours au système des comités, mais il a créé un Comité de la législation, chargé de veiller à la préparation des projets de loi et du calendrier législatif, de façon à échelonner leur dépôt sur l'année parlementaire. Les comités ont été utilisés encore moins fréquemment sous M. Diefenbaker. En fait, le système des comités est tombé en désuétude jusqu'à ce qu'il soit rétabli par M. Pearson dans les années 60(17).

Vers la fin de son mandat, M. Pearson avait mis sur pied dix comités permanents du Cabinet et une foule de comités spéciaux. Trois des comités permanents, ceux des affaires extérieures et de la défense, des relations fédérales-provinciales et des travaux parlementaires, étaient présidés par le premier ministre, les sept autres l'étant par des ministres principaux. La composition des comités n'était pas divulguée et chacun d'eux se voyait confier un secteur précis du champ de responsabilité du gouvernement. Bien qu'il y ait eu des exceptions, la composition des comités reflétait la responsabilité ministérielle de chaque ministre.

M. Pearson a modifié la procédure habituelle suivant laquelle les questions étaient d'abord débattues par le Cabinet dans son ensemble puis renvoyées à un comité si un examen plus approfondi était nécessaire; désormais, les propositions devaient d'abord être soumises au comité approprié. Mais c'est quand même le Cabinet qui prenait les décisions, les comités ne pouvant que formuler des recommandations qui faisaient ensuite l'objet d'un débat au Cabinet.

> Et dans les comités, aussi bien qu'au Cabinet, le système ressemblait davantage à une fédération de fiefs ministériels qu'à un processus de prise collective de décision. Le ministre présentait sa proposition dans sa forme définitive, et ses collègues n'avaient en fait que le choix d'approuver ou de désapprouver; il était

---

(17) W.A. Matheson, The Prime Minister and the Cabinet, Toronto, Methuen, 1973, p. 85.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

> pour ainsi dire impossible d'examiner d'autres solutions possibles ou de recommander des changements détaillés(18).

Pearson a aussi créé en 1967 le Comité des priorités et de la planification, mais, comme son mandat touchait à sa fin, ce comité n'a pu exercer son rôle de façon efficace.

> Le système de comités sous M. Pearson n'a pas été un succès. Les ministres ne voulaient pas consacrer beaucoup de temps à discuter de projets de loi parrainés par leurs collègues, sachant fort bien qu'ils feraient l'objet d'un autre débat à une réunion plénière du Cabinet. En plus des dix comités permanents et des deux comités statutaires (Conseil du Trésor et Sciences), il y avait onze comités spéciaux. Le premier ministre présidait six de ces vingt-quatre comités et chaque ministre était membre de trois à onze comités. M. Drury, ministre de l'Industrie, présidait deux comités et faisait partie de neuf autres tandis que MM. Benson, Nicholson et Winters étaient membres de neuf comités. En moyenne, chaque ministre siégeait à sept comités qui se réunissaient régulièrement même si les mêmes questions devaient faire l'objet d'un débat plus approfondi au cours d'une réunion plénière du Cabinet. Il ne faut donc pas s'étonner du fait que l'assiduité à ces réunions laissait à désirer. Le gouvernement était minoritaire et le fonctionnement du système des comités s'en ressentait, puisque des pressions politiques constantes s'exerçaient sur les ministres. Les répercussions de chaque proposition devaient être sérieusement pesées et la logique voulait qu'on le fît en séance plénière du Cabinet(19).

Le système de comités mis en place pendant le premier mandat de M. Trudeau était un prolongement de celui qu'avait d'abord établi M. Pearson, sous réserve de quelques modifications très importantes. Une distinction fondamentale était faite entre les comités de coordination et les comités d'orientation, et ceux-ci étaient répartis en comités permanents et spéciaux. Le Comité des priorités et de la planification jouait un rôle central, celui de déterminer les priorités du gouvernement et d'intégrer dans la mesure du possible les politiques ministérielles; les autres

---

(18) George Radwanski, Trudeau, Montréal, Fides, 1979, p. 182.

(19) Matheson (1973), p. 86.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

comités de coordination étaient le Comité des relations fédérales-provinciales, qui traitait des politiques gouvernementales envers les provinces(20), le Conseil du Trésor, qui veillait à la mise en oeuvre des plans de dépenses du gouvernement et surveillait la gestion de la Fonction publique, et le Comité de la législation et de la planification parlementaire, qui examinait tous les projets de loi avant leur dépôt à la Chambre et élaborait la stratégie parlementaire du gouvernement. Le Comité des priorités et de la planification et le Comité des relations fédérales-provinciales étaient présidés par le premier ministre, le Conseil du Trésor par le président du Conseil du Trésor et le Comité de la législation et de la planification parlementaire par le président du Conseil privé. À ce groupe de comités est ensuite venu s'ajouter le Comité du développement économique, qui devait être présidé par le titulaire d'un nouveau portefeuille de coordination, le ministre du Développement économique. Il est intéressant de signaler que la composition de ce comité a été rendue publique.

Les quatre comités d'orientation initiaux étaient le Comité de la politique extérieure et de la défense, le Comité de la planification économique (renommé par la suite Comité de la politique économique), le Comité des communications et des affaires urbaines (renommé plus tard Comité des sciences, de la culture et de l'information) et le Comité de la politique sociale. Après avoir constaté que le Comité de la planification économique avait de trop lourdes responsabilités, on a créé un cinquième comité d'orientation appelé le Comité des opérations gouvernementales. On a aussi créé un certain nombre de comités spéciaux, par exemple un comité semi-permanent des relations de travail chargé d'examiner les grèves ayant des répercussions nationales sérieuses, le comité spécial chargé d'étudier les questions touchant le grain de l'Ouest, et le comité spécial de la

---

(20) S'ils formaient deux comités distincts en théorie, le Comité des relations fédérales-provinciales et le Comité des priorités et de la planification ne faisaient plus, de fait, qu'un seul corps; ils étaient composés des mêmes membres et se réunissaient à la même heure, abordant tantôt un domaine, tantôt l'autre. C'est M. Trudeau lui-même qui présidait le comité dans les deux cas. Radwanski (1979), p. 187.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

réforme fiscale, qui a travaillé à la préparation du Livre blanc sur la réforme fiscale et à sa mise en oeuvre en 1969 et au début de 1970.

Le système canadien des comités du Cabinet s'est toujours distingué du système britannique du fait qu'on comptait au Canada beaucoup moins de comités et que les noms et fonctions des comités permanents et de coordination étaient connus du public. En outre, la composition des comités était essentiellement déterminée par les fonctions des ministères, bien que le premier ministre ait conservé une certaine latitude. Toutefois, comme en Grande-Bretagne, la composition des comités du Cabinet et l'existence de comités spéciaux n'étaient généralement pas divulguées, du fait que: "Les dispositions que prend le Cabinet pour s'acquitter des tâches dont ses membres sont conjointement responsables ne concernent que le Cabinet lui-même et, d'ordinaire, ne sont pas divulguées(21)". La raison était plutôt politique, à savoir que les comités ne respectaient pas en général le principe de la représentation régionale; en ne divulguant pas ces renseignements, il était possible d'éviter que certains groupes ou certaines régions s'inquiètent du fait que "leur" ministre ne siégeait pas à des comités chargés de dossiers les intéressant plus particulièrement. Dès les années 70, le fonctionnement du système canadien était devenu en quelque sorte automatique en ce sens que l'attribution des sujets d'examen aux divers comités se faisait de façon relativement systématique et que l'acheminement des dossiers d'un comité au Cabinet se faisait de façon assez routinière. Cela ne signifie pas que le premier ministre ne pouvait plus exercer une grande influence sur le processus, mais il lui était beaucoup plus difficile de manipuler ouvertement les comités comme cela semble être la pratique en Grande-Bretagne.

Le plus important des comités du Cabinet de M. Trudeau avant 1980 était le Comité des priorités et de la planification; en fait, on l'a comparé à un genre de "cabinet restreint" officiel (voir le diagramme 1). "Sa taille plus restreinte, le prestige de son président et le fait que les ministres les plus influents du Cabinet en sont membres en font une meilleure tribune pour la tenue de discussions importantes qu'une réunion

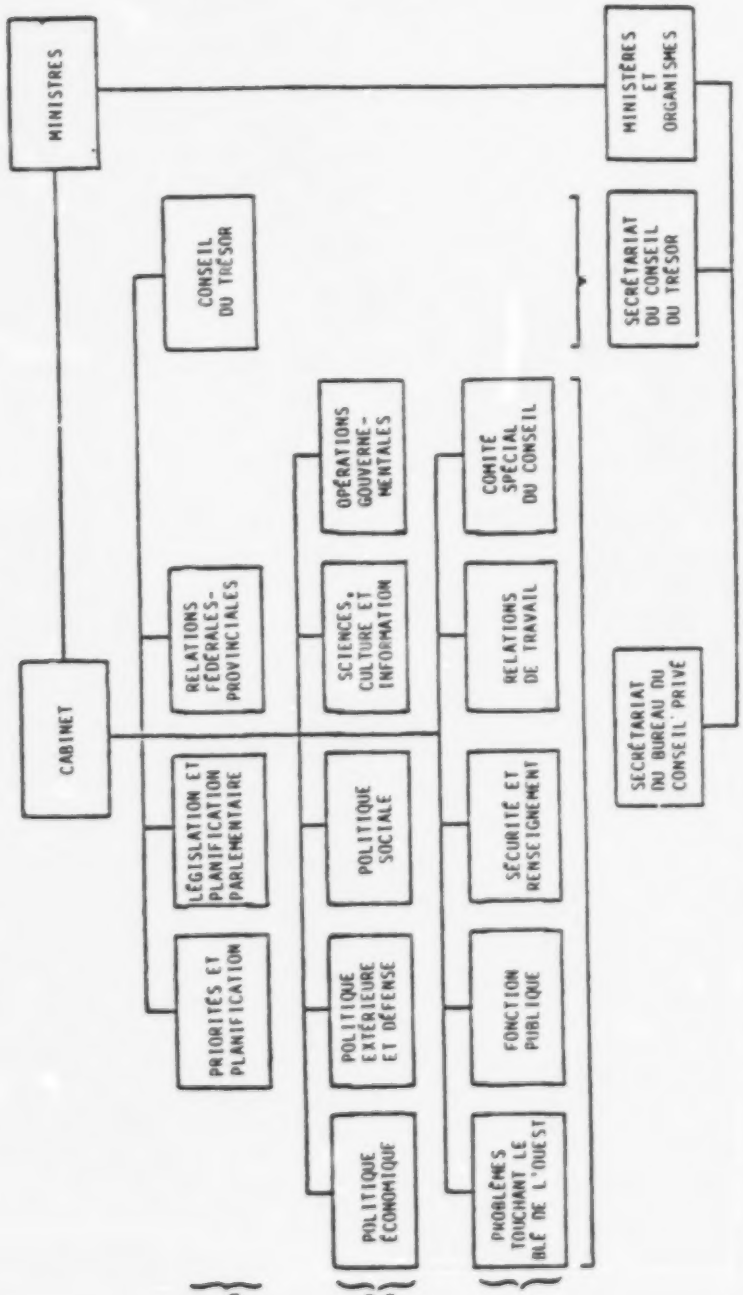
---

(21) Canada, Chambre des communes, Débats, 18 juin 1969, p. 10302. Cité par Matheson (1973), p. 89.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Diagramme 1

Le système de comités du Cabinet



Source: Cabinet du premier ministre, mai 1976.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

plénière du Cabinet à laquelle peuvent assister de 25 à 30 ministres(22)". Son rôle principal consiste à établir les grandes orientations de la politique gouvernementale et de leur assigner un ordre de priorité. "Les priorités sont énoncées en termes généraux: objectifs à atteindre, quantité d'efforts et de ressources devant être affectée à chacun d'eux, importance accrue ou réduite à accorder à chaque grand secteur d'action de l'État(23)". Les décisions touchant les objectifs globaux étaient ensuite transmises aux autres ministres et ministères qui étaient alors invités à soumettre des propositions devant permettre d'atteindre les objectifs énoncés.

Bien sûr, des rapports très étroits existaient entre le Comité des priorités et de la planification et les autres comités du Cabinet. L'interaction était constante en ce sens que les décisions du Comité pouvaient influer sur les délibérations des autres comités et que, selon le secrétaire du Conseil du Trésor, "les programmes et les 'priorités internes' mis au point par les divers comités étaient ensuite repris et examinés par le Comité des priorités et de la planification(24)". À maints égards, il s'agissait d'un comité unique en son genre; sa composition était délibérément restreinte et exclusive, les ministres ne pouvaient assister à ses séances à moins d'en être membres ou d'y avoir été invités, et il avait le pouvoir de revoir des décisions prises par d'autres comités et de formuler des recommandations.

> Le Comité [des priorités et de la planification] constitue également le forum où l'on recherche les solutions de compromis dès lors qu'une situation ou une proposition crée des conflits entre plusieurs objectifs, ainsi que la "cour suprême" du Cabinet en cas d'opposition entre les ministres au sujet de politiques litigieuses. En outre, plusieurs genres de questions, dont la planification du personnel, du budget, du discours du trône, ou n'importe quel problème particulier

---

(22) Van Loon et Whittington (1976), p. 340.

(23) Gordon Robertson, "The Changing Role of the Privy Council Office", Administration publique du Canada, vol. 14, hiver 1971, p. 495.

(24) A.W. Johnson, "The Treasury Board of Canada and the Machinery of Government of the 1970s", Revue canadienne de science politique, vol. 4, septembre 1971, p. 346.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

> que Trudeau décide de soulever, [lui] sont soumis directement [...] plutôt qu'à l'un des comités de politique(25).

Les comités ne pouvaient plus se contenter de formuler des recommandations qui étaient ensuite examinées par le Cabinet en séance plénière comme cela se faisait du temps de M. Pearson: toutes les questions étaient d'abord renvoyées aux comités, à qui on demandait de prendre des décisions provisoires. Chaque comité devait soumettre au Cabinet soit un rapport, c'est-à-dire une décision, soit une recommandation sur toute question qu'il étudiait. Avant chaque réunion d'un comité, tous les ministres, y compris ceux qui ne siégeaient pas au comité, devaient être avisés des questions devant être étudiées; chaque ministre devait avoir accès à tous les documents pertinents préparés par le Bureau du Conseil privé, et n'importe quel ministre pouvait assister à toute réunion de comité à l'exception, comme nous l'avons déjà signalé, de celles du Comité des priorités et de la planification. Cette facilité d'accès fait contraste avec la pratique britannique selon laquelle l'heure des réunions des comités et les sujets à l'étude ne sont pas communiqués aux autres ministres du Cabinet qui n'ont pas la chance de siéger à un comité.

Au Canada, les rapports et les recommandations émanant d'un comité du Cabinet sont généralement joints en annexe à l'ordre du jour de la réunion suivante du Cabinet. Au moment où il reçoit cet ordre du jour, tout ministre peut demander que le Cabinet étudie une décision provisoire et la confirme ou la rejette. En l'absence d'une telle requête, les décisions d'un comité sont réputées être celles du Cabinet et sont intégrées à la politique sans autre débat. Ainsi, le premier ministre n'exerce plus un contrôle absolu sur l'ordre du jour du Cabinet mais il sait d'avance à quel genre d'appui ou d'opposition s'attendre à l'endroit d'une proposition soumise au Cabinet(26). Cette connaissance est un outil très important que le premier ministre peut manier pour tenter d'obtenir un consensus lors

---

(25) Radwanski (1979), p. 187.

(26) Matheson (1973), p. 88. Matheson note que "le premier ministre peut, s'il le désire, ne pas inscrire à l'ordre du jour certaines décisions, ce que M. Trudeau a fait".

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

d'une réunion du Cabinet, mais il est d'utilisation beaucoup moins draconienne que dans le système britannique, où un ministre doit recueillir l'approbation du président choisi par le premier ministre avant qu'une question puisse être soumise au Cabinet.

Dans le Cabinet de M. Trudeau, s'il y avait dissension au sein d'un comité ou que celui-ci refusait de prendre une décision pour quelque raison que ce soit, il pouvait soit renvoyer la question au Comité des priorités et de la planification, soit soumettre au Cabinet une recommandation plutôt qu'un rapport; la recommandation faisait connaître au Cabinet la position du comité mais lui laissait le soin d'arrêter la décision finale. Selon un observateur, "en fait, 20 p. 100 seulement des questions discutées dans les comités donnent lieu à une recommandation plutôt qu'à un rapport; le Cabinet peut ainsi consacrer plus de temps aux questions les plus épineuses ou les plus controversées(27)".

> Dès le début du régime de M. Trudeau, on a constaté que le système des comités tendait à fonctionner essentiellement comme au temps de M. Pearson. Les divers comités se rencontraient chaque semaine et un grand nombre de décisions prises en comité étaient remises en question par les ministres, y compris ceux qui avaient participé à la rédaction de la décision initiale, au cours de réunions plénières du Cabinet. Par conséquent, le système semblait se dégrader. Apparemment, les ministres se rendaient aux réunions des comités peu préparés à discuter des questions à l'ordre du jour et préféraient attendre les réunions plénières pour soulever leurs objections. On a alors décidé que les réunions hebdomadaires ne donnaient pas aux ministres suffisamment de temps de se préparer et par conséquent, qu'il serait préférable que la plupart des comités se réunissent toutes les deux semaines. Les ministres semblaient alors mieux préparés et le Cabinet avait à revoir moins de décisions. Selon un ancien ministre: "Si les comités du Cabinet prennent 30 décisions, entre 22 et 25 d'entre elles ne sont pas réexaminées par le Cabinet(28)".

---

(27) Radwanski (1979), p. 184.

(28) Matheson (1973), p. 88.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

M. Trudeau a aussi innové en proposant que l'on présente aux comités diverses propositions qu'ils pourraient examiner avant de prendre une décision. Ils devaient aussi disposer de documents d'information suffisants pour permettre à chaque ministre de se faire une opinion et de participer réellement à l'élaboration des politiques en dehors de son propre ministère.

> Ces changements ont pour résultat que les ministres élus prennent une part de plus en plus active aux décisions qui étaient autrefois surtout le fait des hauts fonctionnaires. De plus, les décisions relèvent de plusieurs ministres plutôt que d'un seul. Si un ministre puissant et habile peut encore faire passer ses propositions sans mal, il lui faudra pour le moins les expliquer beaucoup plus que dans le passé. Mais le plus souvent, les ministres participent activement à la formulation des politiques des uns et des autres, et ne se gênent plus pour dire, après avoir étudié la proposition d'un collègue: "Il faudra changer telle ou telle chose."(29).

Toutefois, cette participation a alourdi la charge de travail de chaque ministre et l'on a constaté que nombre d'entre eux étaient submergés par l'énorme quantité de paperasse interne générée par ce système(30), particulièrement s'ils devaient faire preuve de compétence dans des domaines débordant le cadre de leurs ministères respectifs. Gordon Robertson a souligné que, comparativement à la situation du temps de M. Pearson, le Cabinet de M. Trudeau traitait plus de questions dans la moitié moins de réunions. Toutefois, si l'on tient compte du nombre de réunions des comités du Cabinet, le nombre total d'"heures-ministres" consacrées à la fonction exécutive dans son ensemble (en réunions)

---

(29) Radwanski (1979), p. 185-186. Le transfert du pouvoir des mandarins de la Fonction publique aux politiciens n'a peut-être pas été aussi important que la citation ci-dessus semble le laisser entendre, mais le système a certainement été conçu en vue de le permettre.

(30) R.M. Punnett (The Prime Minister in Canadian Government and Politics, Toronto, Macmillan, 1979, p. 74) cite à cet égard Anthony Westel, Trudeau, le paradoxe, Montréal, Éditions de l'Homme, 1972, p. 164-167, et Judy LaMarsh, Memoirs of a Bird in a Gilded Cage, Toronto, McClelland and Stewart, 1969, p. 259-260.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

demeurait sensiblement le même(31). Cela, bien sûr, ne tient pas compte du temps consacré à la préparation de ces réunions.

De nombreux observateurs soutenaient, bien avant 1978, qu'un Cabinet comptant plus de 30 membres était un organe dont la lourdeur ne pouvait que nuire à la prise de décisions cohérentes et systématiques; ils proposaient comme solution un système de petits comités fonctionnels comme celui mis en place par M. Trudeau. À la lumière de cela, les conclusions de George Radwanski présentées ci-dessous sont instructives et font ressortir les aspects positifs et négatifs du système de comités instauré par M. Trudeau:

> Les réformes de Trudeau ont remarquablement réussi à remplacer l'improvisation par une machine structurée qui veille à ce que les décisions soient prises sans heurts. Aucune proposition ne devient politique avant d'avoir été étudiée en profondeur par un comité dont les dimensions restreintes et l'ordre du jour limité en font un instrument d'examen minutieux et beaucoup plus efficace que le Cabinet dans sa totalité. Pour la première fois, on tente d'aborder chaque proposition, non pas comme un fait isolé, mais dans le contexte d'un cadre soigneusement élaboré d'objectifs et de priorités. Par conséquent, le Cabinet dans son ensemble n'a pas à faire face à une accumulation de travail de routine et peut consacrer plus de temps aux questions importantes. Le fait que les ministres prennent une part active dans la détermination des politiques des autres ministères, à un stade relativement peu avancé, a renforcé la cohésion du Cabinet quand il a fallu défendre les mêmes politiques par la suite, en plus de réduire le nombre de scissions ministérielles.
>
> Mais toutes ces améliorations ont leur prix. Chaque proposition doit passer par un plus grand nombre d'étapes et Trudeau exige un débat approfondi et rationnel, ce qui fait qu'il faut maintenant compter sur une période de temps plus longue avant d'en arriver à une décision. Les exigences du travail en comité et le volume des documents à étudier font que les ministres peuvent consacrer moins de temps à d'autres obligations, y compris la surveillance de leurs propres ministères et les rapports suivis avec le public. Afin d'avoir de bonnes notes dans le système de Trudeau, un

---

(31) Robertson (1971), p. 496.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

ministre doit devenir expert, non seulement dans son propre domaine, mais aussi sur les questions et les opérations d'une demi-douzaine d'autres ministères: c'est une charge de travail accablante.

Si le fait de prendre des décisions collectivement confère une certaine solidarité au sein du Cabinet, cela brouille en quelque sorte la responsabilité individuelle des ministres. Puisqu'un ministre n'est plus le seul auteur des actions de son ministère, il ne répond plus dans la même mesure que par le passé, devant le premier ministre ou devant ses collègues, de ses échecs.

Il est possible, par ailleurs, que le fait même que les décisions soient maintenant un fait collectif exige un tout autre type de ministre. Cette possibilité est difficile à évaluer; même sans la restructuration de Trudeau, le fait de la nouvelle corrélation des questions aurait diminué l'indépendance des ministres. On ne saurait douter, néanmoins, du fait que le système Trudeau mette en valeur un ensemble de qualités ministérielles tout à fait différent de celui qui avait cours auparavant. Le nouveau mode de fonctionnement appelle, non pas un ministre souverain et autoritaire qui décide ce que son ministère doit faire et se batte jusqu'à ce que ce soit chose faite, mais un personnage plus affable, un technocrate qui ne craint pas le compromis, un joueur d'équipe qui devra non seulement partager son pouvoir de décision mais aussi se donner la peine de maîtriser les complexités des portefeuilles de ses collègues. [...]

Trudeau a réussi à transformer le système du Cabinet en une machine de prise de décision bien huilée, mieux équipée mécaniquement pour diriger le pays que celle de ses prédécesseurs. Mais la qualité du produit de toute machine est relative à la qualité de ses composantes essentielles, et le système de Trudeau exige tant de l'intellect et des énergies de ses ministres, que la qualité des décisions ne sera jamais à la hauteur de la machine à moins que les ministres ne soient des individus vraiment hors pair. Or, pour une foule de raisons dont certaines sont imputables à Trudeau, d'autres en grande partie indépendantes de sa volonté, l'envergure des membres de son Cabinet n'est plus, dans l'ensemble, celle qu'elle devrait être(32).

---

(32) Radwanski (1979), p. 190-192.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Il convient de signaler une exception notable au système des comités du Cabinet en ce qui concerne la législation budgétaire annuelle. Par le passé, très peu de ministres étaient au courant des propositions budgétaires, sauf le ministre des Finances et les hauts fonctionnaires de son ministère. Sous le gouvernement de M. Diefenbaker, même le premier ministre et les autres membres du Cabinet n'étaient mis au courant de la teneur du budget qu'un jour ou deux avant sa présentation(33). Les propositions budgétaires étaient normalement préparées par le ministre des Finances et les hauts fonctionnaires de son ministère. De 1974 à 1978, pendant le mandat de M. Trudeau, la procédure normale prévoyait, semble-t-il, que le ministre des Finances discute de propositions budgétaires avec le premier ministre environ deux semaines avant qu'elles ne soient présentées à la Chambre des communes, les autres membres du Cabinet n'étant mis au courant de leur teneur que quelques jours avant le discours du budget.

Immédiatement avant la campagne électorale de 1979, le Cabinet libéral comptait neuf comités permanents, comme on peut le voir au diagramme 2. Avec l'arrivée au pouvoir des Conservateurs de M. Clark en mai de cette année-là, la structure et les opérations du Cabinet ont été considérablement remaniées. En fait, un observateur a dit, en rétrospective, que le Cabinet en tant qu'assemblée plénière "a presque disparu pendant la courte durée du gouvernement progressiste conservateur en 1979-1980(34)". Cette affirmation, même si elle est nettement exagérée, montre la tendance très nette qui, dès cette époque, annonçait le transfert du processus politique du Cabinet dans son ensemble aux comités du Cabinet. Les principales innovations structurelles ont été la création d'un Cabinet restreint et de deux ministères d'État pour le développement social et le développement économique, tandis que la principale modification sur le plan de la procédure a été la création du système des enveloppes pour la gestion des politiques et des dépenses.

---

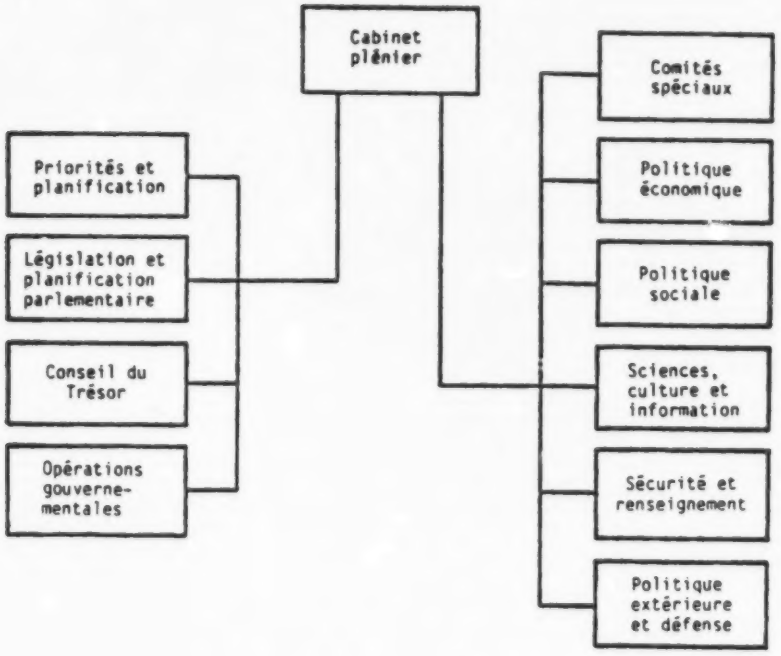
(33) Matheson (1973), p. 90. Cette pratique s'apparente à celle de la Grande-Bretagne, où le budget est révélé au Cabinet quelques jours avant d'être présenté à la Chambre.

(34) Richard J. Van Loon, "Kaleidescope in Grey: The Policy Process in Ottawa," Canadian Politics in the 1980s, Michael S. Whittington et Glen Williams (éd.), Toronto, Methuen, 1981, p. 292.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Diagramme 2

Structure des comités du Cabinet (1979, M. Trudeau)



LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Les diagrammes 3 et 4 de la page suivante comparent entre elles la structure des comités du Cabinet Clark de 1979 et celle du Cabinet Trudeau de 1980, qui diffère du système mis en place par M. Trudeau en 1979(35). Dans le système Clark, les questions à régler par le Cabinet étaient habituellement soumises par le ministère parrain à un comité nouvellement créé (semblable aux comités du Cabinet) réunissant tous les sous-ministres du secteur en cause. Si un projet n'y était pas avorté, il était ensuite présenté au comité compétent du Cabinet par le ministre parrain. Après discussion, une décision devait être rédigée et envoyée au Cabinet restreint. (Ces décisions étaient appelées "recommandations de comité".) Pendant la courte durée de ce système, les recommandations de comité ont presque toutes été approuvées, ce qui permet de déduire que le pouvoir décisionnel était vraiment délégué aux comités. Le système mis en place par M. Trudeau avant l'élection avait fait ressortir quelques-unes de ces tendances, mais il s'agissait d'un processus de décentralisation moins global et de portée plus limitée.

Toutefois, le concept d'un "Cabinet restreint" s'est heurté presque aussitôt à des obstacles. Des observateurs du système avaient déjà constaté que certains comités étaient "plus égaux que d'autres" ou, plus précisément, que les ministres les plus influents siégeaient au Comité des priorités et de la planification et à quelques autres, mais ce fait n'était pas généralement connu à l'extérieur d'Ottawa ou par la population en général. Toutefois, lorsque certains ministres ont été désignés comme membres du Cabinet restreint en 1979, le pays tout entier a pris note de ceux qui en faisaient partie et de ceux qui en étaient exclus. Par ailleurs, les problèmes de représentation, déjà très accentués au sein de l'ensemble du Cabinet, sont devenus pratiquement insurmontables à l'intérieur d'un groupe composé de douze ministres seulement. On avait beau dire que le principe de la représentation n'y était pas appliqué et que seul le mérite comptait, les exclus et les membres du parti et du caucus n'en croyaient rien. Les pressions intenses exercées pour obtenir un siège au Cabinet restreint pour la Colombie-Britannique ne constituent qu'un exemple des répercussions de cette structure.

---

(35) Ibid.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Diagramme 3

Structure des comités du Cabinet (1979, M. Clark)

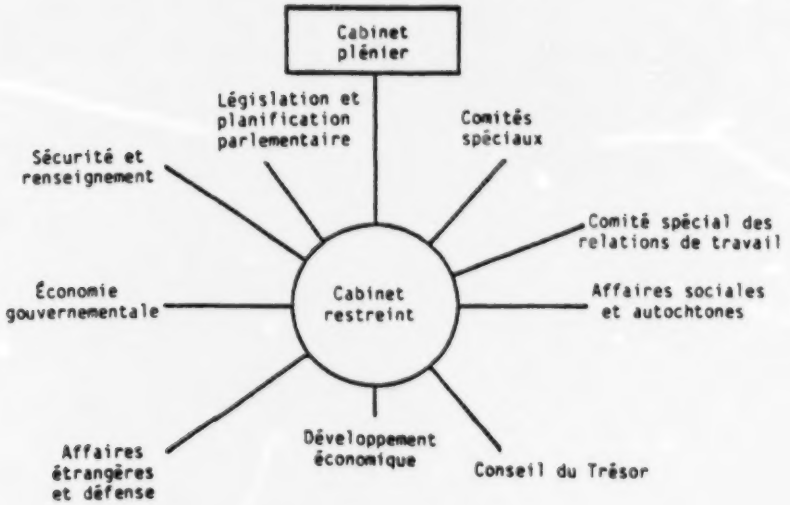
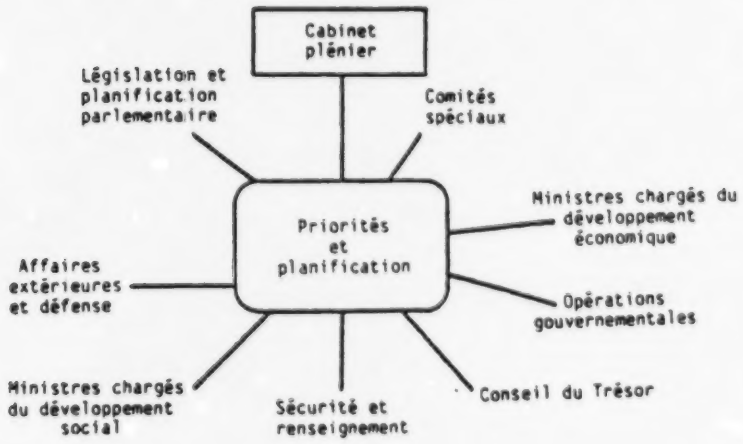


Diagramme 4

Structure des comités du Cabinet (1980, M. Trudeau)



LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Par contre, le retour au pouvoir des Libéraux de M. Trudeau en 1980 et l'attribution subséquente des postes au sein du Cabinet n'ont suscité aucune réaction comparable, puisque le concept du Cabinet restreint a été écarté; or, en réalité, le Comité des priorités et de la planification qui l'a remplacé semblait encore une fois constituer dans les faits un Cabinet restreint composé de douze ministres. Dans l'un et l'autre cas, le premier ministre faisait fonction de président, le ministre des Finances et le président du Conseil du Trésor étant membres d'office. En outre, les deux groupes s'acquittaient de fonctions quasi identiques. Les apparences semblent donc aussi importantes que le contenu dans certains aspects du processus politique canadien.

Il est difficile de tirer des conclusions fermes de l'expérience de décentralisation des comités de 1979, puisque le gouvernement Clark n'a pas eu le temps de mettre en oeuvre bon nombre des décisions détaillées qui en étaient ressorties. Toutefois, dans ce qu'un observateur a décrit comme un processus "d'évolution" plutôt que de "révolution", cette extension logique d'un processus décisionnel rationnel semble mériter une étude plus approfondie(36).

En ce qui concerne le processus lui-même, l'introduction par les Conservateurs de M. Clark du Système de gestion des politiques et des dépenses, prévoyant l'établissement de comités d'orientation chargés de gérer des enveloppes budgétaires, a beaucoup plus contribué à la réforme structurelle que ne l'a fait la création d'un Cabinet restreint. Les Libéraux ont non seulement indiqué par la suite qu'ils envisageaient d'en faire autant avant leur défaite, mais ils ont laissé le système quasiment intact à leur retour au pouvoir un an plus tard. Avec quelques modifications mineures, il a continué de fonctionner(37).

Dans les systèmes instaurés par MM. Clark et Trudeau, la valeur de chaque enveloppe était décidée par le Cabinet restreint ou le Comité des priorités et de la planification, dans le contexte de

---

(36) Ibid., p. 298.

(37) Pour une comparaison détaillée, voir ministère des Finances, Le nouveau système de gestion des dépenses, 1977, et Bureau du Conseil privé, Le Système de gestion des politiques et des dépenses, 1981.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

l'élaboration d'un plan financier global. Les comités d'orientation étaient chargés de surveiller la gestion des programmes des organismes en fonction des objectifs de ces programmes. Les ministères et les organismes devaient préparer des plans opérationnels et des aperçus de la stratégie et les soumettre au Conseil du Trésor pour examen; en se fondant sur les directives des comités d'orientation, le Conseil du Trésor décidait des propositions à réaliser. Dans le Cabinet Trudeau de 1983, le Comité des priorités et de la planification revoyait toutes les décisions du Conseil du Trésor et prenait une décision "finale" sur l'ensemble des propositions. Puisque les Libéraux ont décidé de maintenir le système des enveloppes à leur retour au pouvoir, nous avons pu en évaluer l'efficacité mieux qu'à l'époque du Cabinet restreint ou des comités décentralisés. En général, il semble que malgré certaines critiques formulées sur des points précis, notamment les critères utilisés pour déterminer quels ministères devraient être inclus dans une enveloppe donnée, on s'entend pour dire que le système des enveloppes constitue une mesure progressiste adoptée par les élus du peuple en vue de reprendre le contrôle du processus d'élaboration de la politique et de renforcer l'obligation de rendre compte. Le document intitulé Le système de gestion des dépenses: nouvelle formule (BP-108F) donne une appréciation critique du système des enveloppes et de son fonctionnement au sein du système global de planification de l'exécutif.

LE GOUVERNEMENT TURNER

Comme nous l'avons dit plus haut, les principales réformes de la structure du Cabinet apportées par M. Trudeau ont été, dans l'ensemble, considérées comme nécessaires et avantageuses au processus décisionnel. Toutefois, bien qu'on estime généralement qu'elles ont établi des structures et des mécanismes de contrôle éminemment nécessaires après la complète confusion qui régnait durant les années Pearson, certains se demandent si les défauts inhérents à ces qualités mêmes ne remettent pas en question tout le processus.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

> En particulier, les travaux complexes et analytiques exigés ainsi que les procédures encombrantes ont été considérés comme de sérieux obstacles à une action décisive, en raison des retards constants qu'entraîne une "analyse paralysante". De même, l'avènement de la collégialité et l'insistance sur la prise de décisions collectives au sein du système des comités auraient frustré certains ministres compétents, tandis que le prétendu rôle dominant de certains hauts fonctionnaires du Bureau du Conseil privé aurait découragé, sinon poussé à une retraite anticipée, de talentueux hauts fonctionnaires ministériels(38).

Il va sans dire que la structure ne produit pas toujours le résultat souhaité. C'est peut-être en pensant à des problèmes de ce genre que M. Turner a entrepris la restructuration de son Cabinet, dont le mandat fut de courte durée. Pour utiliser avec plus d'efficacité le temps des ministres du Cabinet, des mesures furent prises en vue de:

1) Définir clairement et renforcer, dans la mesure du possible, les pouvoirs des ministres.

2) Réduire le nombre de questions soumises au Cabinet.

3) Réduire le nombre de présentations au Conseil du Trésor.

4) Simplifier la paperasserie du Cabinet en limitant le document décisionnel principal à un résumé et en abandonnant la pratique, chez les hauts fonctionnaires des organismes centraux, de transmettre des "notes d'évaluation" aux comités du Cabinet.

5) Réduire le rôle des "comités parallèles" de sous-ministres ainsi que le nombre de hauts fonctionnaires autorisés à assister aux réunions du Cabinet et à celles de ses comités(39).

Conformément à ce qui précède, M. Turner a réduit de 35 à 29 le nombre de ministres et de 13 à 10 le nombre des comités du Cabinet. Il a aussi supprimé le ministère d'État du Développement économique et régional ainsi que le ministère d'État du Développement social. Les comités du Cabinet

---

(38) Richard D. French, How Ottawa Decides, 2e éd., Toronto, James Lorimer and Company, 1984, p. 8.

(39) Cabinet du premier ministre, communiqué, 30 juin 1984.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

Cabinet chargés des communications, des relations de travail et des affaires de l'Ouest ont été supprimés. La question des communications et de leur coordination est devenue la responsabilité des quatre comités d'orientation du Cabinet et de leurs présidents, ainsi que celle du Cabinet dans son ensemble. Les relations de travail devaient être confiées, selon les besoins, à un comité spécial de ministres, et le Comité des affaires de l'Ouest devait être remplacé par un conseil consultatif comptant plus de membres, choisis hors du système du Cabinet(40).

Les dix comités du Cabinet étaient alors les suivants:

Comités d'orientation

Comité des priorités et de la planification (présidé par le premier ministre)

Comité du développement économique et régional

Comité du développement social

Comité des opérations gouvernementales

Comité de la politique étrangère et de la défense

Comités permanents centraux

Comité spécial du Conseil

Conseil du Trésor

Comité de la législation et de la planification parlementaire

Autres

Comité de la sécurité et du renseignement (présidé par le premier ministre)

Comité de la Fonction publique (présidé par le premier ministre)

---

(40) Ibid.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

LE PREMIER GOUVERNEMENT MULRONEY

Le premier gouvernement Mulroney, entré en fonction en 1984, a amené de nouvelles modifications. Étant donné la taille du caucus conservateur, il a fallu sacrifier le principe d'un Cabinet limité au profit de certains intérêts politiques; c'est ainsi que le nombre de membres du Cabinet est passé de 29 à 40. Toutefois, le nombre de comités du Cabinet a d'abord été ramené à neuf. Le Comité de la politique étrangère et de la défense a été dissous et la responsabilité en la matière a été confiée au Comité des priorités et de la planification(41). La disparition de ce comité a toutefois été de courte durée et, avant la prorogation des Chambres en 1986, le Cabinet du premier ministre Mulroney comprenait 11 comités, à savoir(42):

1) Le Comité des priorités et de la planification (présidé par le premier ministre)
2) Le Comité des relations fédérales-provinciales
3) Le Comité des communications
4) Le Comité de la législation et de la planification parlementaire
5) Le Comité de la privatisation, de la réglementation et des opérations gouvernementales
6) Le Comité de la politique étrangère et de la défense
7) Le Comité du développement économique et régional
8) Le Comité du développement social
9) Le Conseil du Trésor
10) Le Comité spécial du Conseil
11) Le Comité de la sécurité et du renseignement (présidé par le premier ministre).

---

(41) Cabinet du premier ministre, communiqué, 17 septembre 1984.

(42) Ian Clark, "Les changements apportés récemment au processus de prise de décisions du Cabinet", Bureau du Conseil privé, décembre 1986, p. 9.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Au nombre des autres changements touchant le Cabinet, signalons la nomination d'un vice-premier ministre qui devait exercer un rôle et une autorité considérables au sein du gouvernement. Ses titres de premier ministre suppléant, de vice-président du Cabinet et de vice-président du Comité du Cabinet chargé des priorités et de la planification sont autant de manifestations de son autorité. Le vice-premier ministre est également président du Comité spécial du Conseil, comité du Cabinet qui s'occupe des règlements et de la plupart des décrets, et il est en outre membre d'office de tous les comités d'orientation du Cabinet(43).

Suivant cette structure, quatre comités intervenaient, de concert avec le Conseil du Trésor, dans le Système de gestion des secteurs de dépenses (auparavant appelé Système de gestion des politiques et des dépenses). Le Comité des priorités et de la planification jouait le rôle d'un comité exécutif. Il était notamment chargé d'établir les niveaux des enveloppes, de ratifier les décisions des comités et, en général, de coordonner les travaux des autres comités du Cabinet dans le contexte du programme du gouvernement. Il exerçait aussi la fonction de comité d'orientation pour les questions qui, de l'avis du premier ministre, devaient être traitées par le comité du Cabinet placé sous sa présidence. Les autres comités d'orientation étaient le Comité du développement économique et régional (présidé par le président du Conseil du Trésor), le Comité du développement social (présidé par le ministre de la Santé nationale et du Bien-être social) et le Comité de la politique étrangère et de la défense (présidé par le secrétaire d'État aux Affaires extérieures)(44).

Lorsque des groupes de travail ministériels ou des sous-comités étaient constitués pour examiner une question particulière, ils faisaient rapport à un comité plénier comme le Comité des priorités et de la planification. Comme exemples récents, citons le Sous-comité sur les négociations commerciales, qui relevait du Comité des priorités et de la planification, et le Comité ministériel sur le développement de la région

---

(43) Cabinet du premier ministre, communiqué, 17 septembre 1984.

(44) Clark (1986), p. 9-10.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

de Montréal, qui relevait du Comité du développement économique et régional(45).

Les règles concernant la participation aux réunions du Cabinet et de ses comités limitent la présence des fonctionnaires à ces réunions et les raisons qui peuvent les y amener. La dissolution, en 1984, des comités sectoriels de sous-ministres a mis un terme à l'examen que faisaient régulièrement les hauts fonctionnaires des points devant être discutés par les ministres aux réunions des comités du Cabinet(46).

Cependant, la consultation entre hauts fonctionnaires est encore possible dans le cadre de rencontres régulières. Le Comité de coordination des sous-ministres est présidé par le Secrétaire du Cabinet et comprend les sous-ministres des Finances, du Secrétariat du Conseil du Trésor, des Affaires extérieures, de la Justice et du Bureau des relations fédérales-provinciales. Il a pour objet de tenir les dirigeants des organismes centraux au courant des préoccupations générales du gouvernement. Le petit déjeuner hebdomadaire et le dîner mensuel des sous-ministres, présidé par le Secrétaire du Cabinet, donnent aussi l'occasion aux sous-ministres d'expédier des affaires de façon informelle et de discuter de questions d'intérêt général. Il existe également deux comités de hauts fonctionnaires, soit le Comité des hauts fonctionnaires chargé du personnel de direction de la Fonction publique et le Comité consultatif chargé du personnel supérieur, qui traitent des questions relatives aux hauts fonctionnaires, et le Comité consultatif supérieur du Conseil du Trésor(47).

CHANGEMENTS RÉCENTS

Parmi les changements prévus pour la 34e législature, mentionnons la création de quatre comités d'orientation "qui comptent moins

---

(45) Ibid., p. 10.

(46) Ibid., p. 22.

(47) Ibid., p. 24.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

de membres et qui ont un mandat plus précis que les imposants comités des politiques économique et sociale qu'ils sont appelés à remplacer". Les nouveaux comités sont:

- le Comité de l'environnement
- le Comité de la politique économique
- le Comité des affaires culturelles et de l'identité nationale
- le Comité des ressources humaines, du soutien du revenu et de la santé.

Le nombre de comités est donc passé de 11 à 15. Voici une liste des nouveaux comités et une brève description de leurs fonctions "officielles".

Priorités et planification - Chargé d'établir le programme général d'activités du gouvernement et ses grandes orientations. Il est présidé par le premier ministre et compte 18 autres membres.

Examen des dépenses - Nouveau comité chargé de veiller à ce que les dépenses du gouvernement demeurent axées sur ses objectifs hautement prioritaires et que le contrôle des dépenses continue de contribuer à la réduction du déficit. Il est présidé par le premier ministre et compte sept autres membres.

Opérations - Chargé d'examiner le programme hebdomadaire du gouvernement afin d'assurer la bonne coordination de ses actions à l'égard des questions de l'heure et de l'élaboration de nouvelles politiques. Il est présidé par le vice-premier ministre au nom du premier ministre et il compte sept autres membres.

Communications - Chargé de trouver les moyens permettant de communiquer le plus efficacement possible à la population les politiques et programmes du gouvernement et de présenter son programme général de façon cohérente. Il est présidé par le leader du gouvernement au Sénat et ministre d'État chargé des Relations fédérales-provinciales et il compte sept autres membres.

Politique économique - Nouveau comité responsable des politiques visant à aider les industries de toutes les régions du Canada à devenir plus concurrentielles et à tirer pleinement parti des nouvelles possibilités qu'offre l'Accord de libre-échange conclu avec les

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

États-Unis. Il est présidé par le président du Conseil du Trésor et compte 12 autres membres.

Environnement - Nouveau comité chargé de gérer le programme environnemental du gouvernement et de veiller à ce que les politiques, les programmes et les autres initiatives que le gouvernement fédéral peut être appelé à soutenir soient en tous points conformes à ses objectifs en matière d'environnement. Il est présidé par le ministre de l'Environnement et compte neuf autres membres.

Affaires culturelles et identité nationale - Ce nouveau comité a été créé pour permettre au gouvernement de mieux concentrer son attention sur la promotion du sentiment d'appartenance nationale. Il est présidé par le ministre des Communications et compte huit autres membres.

Relations fédérales-provinciales - S'occupe des questions et initiatives qui ont une incidence sur les relations du gouvernement fédéral avec les provinces. Il est présidé par le leader du gouvernement au Sénat et ministre d'État chargé des Relations fédérales-provinciales et il compte neuf autres membres.

Politique étrangère et défense - S'occupe de l'ensemble des questions et initiatives ayant trait aux affaires extérieures du Canada et à ses besoins et engagements en matière de défense. Il est présidé par le secrétaire d'État aux Affaires extérieures et compte neuf autres membres.

Ressources humaines, soutien du revenu et santé - Nouveau comité dont l'action est axée sur l'élaboration de politiques et de programmes visant à aider la main-d'oeuvre canadienne à s'adapter aux exigences d'une concurrence internationale de plus en plus vive, à garantir une aide suffisante aux Canadiens moins fortunés et à veiller à la protection de la santé des Canadiens. Il est présidé par le ministre de la Santé nationale et du Bien-être social et compte 10 autres membres.

Législation et planification parlementaire - Chargé de prévoir le programme parlementaire du gouvernement et d'examiner les avant-projets de loi. Il est présidé par le ministre de la Justice et compte neuf autres membres.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Sécurité et renseignement - Chargé d'examiner les orientations qui sous-tendent les activités gouvernementales visant à protéger les intérêts et la sécurité intérieure du pays, ainsi que la sécurité des institutions gouvernementales. Il est présidé par le premier ministre et compte huit autres membres.

Comité spécial du Conseil - Chargé d'examiner et d'approuver les présentations au gouverneur en conseil, soit essentiellement les décrets et les règlements pris en vertu de pouvoirs légaux. Désormais, ce comité déterminera en outre les orientations à suivre dans l'allégement des activités gouvernementales en matière de réglementation et il examinera les projets de privatisation de sociétés d'État. Il est présidé par le vice-premier ministre et président du Conseil privé et il compte 11 autres membres.

Comité exécutif sur le commerce - Chargé d'orienter la politique du Canada en ce qui concerne ses obligations et possibilités commerciales internationales. Il est présidé par le ministre du Commerce extérieur et compte six autres membres.

Conseil du Trésor - Ce comité du Conseil privé a la responsabilité légale d'autoriser les dépenses et, de manière générale, d'affecter les ressources destinées à appuyer les politiques et les programmes approuvés par le gouvernement. Il est en outre responsable des normes de gestion de la Fonction publique, dont il est l'employeur. Il est présidé par le président du Conseil du Trésor et compte cinq autres membres et six membres suppléants.